



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y
JURIDICA

**IMPLEMENTACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO
MEXICANO: UNA PROPUESTA SOCIO-JURÍDICA
PARA SU FORTALECIMIENTO**

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA

HERNÁNDEZ DEL VALLE EFRAÍN

ASESORA: DRA. JULIETA MORALES SÁNCHEZ

Ciudad Universitaria, México, diciembre 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS.

A la entrañable Universidad Nacional Autónoma de México.

Quien me permitió formarme en su seno

Preparándome para la vida profesional con humanismo y profesionalismo

A la Facultad de Derecho.

Quién desveló en mí la pasión por la justicia y la equidad

Social por medio del Derecho.

A mi Madre.

Quien con su ejemplo y dedicación

Me impulsó a completar este ciclo y

Darle a la academia la justa medida e importancia

A mi asesora, que con su infinita paciencia y gran sabiduría

Proporcionó sus vastos conocimientos para llevar a buen término

Este trabajo de investigación

A Xanat quien, aun en la distancia, permanece en mi pensamiento

Y todo se hace por ella

**A la Secretaría de Educación Pública,
Quien voluntaria e involuntariamente
Proporcionó la infraestructura para el
Desarrollo de este trabajo.**

**Al Profr. Eric Nicolás Reyes Guerrero
Quien apoyó a este servidor para concluir
Esta investigación.**

**A Sandra, quien con su paciencia gravitó
En este trabajo.**

**A Alejandra, quien mantuvo siempre una visión crítica para
Enriquecer este trabajo**

A todos ellos, Gracias

MUCHAS GRACIAS.

ÍNDICE

INTRODUCCION	6
1.DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO MEXICANO	9
1.1 Hacia un concepto integral de Políticas Públicas	9
1.1.1 Antecedentes históricos de las Políticas Públicas.	14
1.1.1.1 Políticas Públicas en México.	20
1.1.1.2. Políticas Públicas en los tres niveles de gobierno: el papel del Municipio mexicano.....	24
1.2.2. Diseño, implementación y evaluación de Políticas Públicas en México: el impacto de las políticas públicas en el desarrollo social.	29
1.1.1.3. Presión social y planeación democrática: necesidad de un renovado marco jurídico	31
2. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO MEXICANO.....	36
2.1. Marco constitucional de las Políticas Públicas en el municipio mexicano.....	36
2.1.1. Antecedentes históricos del artículo 26 constitucional.	39
2.1.1.1. Reforma Constitucional 3 de febrero de 1983.....	42
2.1.1.2. Reforma Constitucional 1 diciembre de 1994.....	42
2.1.2. Relación jurídico-normativa entre el artículo 26 constitucional y las Políticas Públicas.	43
2.1.3. Artículo 115 constitucional.	48
2.2. Las Políticas Públicas en el marco de la planeación institucional.	53
2.2.1. Ley General de Planeación	54
2.2.2. Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018).....	59
2.2.3. Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.....	61
2.2.4. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.....	63
3.- IMPLEMENTACIÓN Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO MEXICANO: DIAGNÓSTICO E IMPACTO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA COMPARADA.....	65
3.1. Sociedad globalizada y política pública	65
3.2. Política Pública en Brasil.....	68
3.2.1. Política Pública en torno a la alimentación en Brasil.	73
3.3 Política Pública en España.....	83
3.3.1. Política Pública en torno a la alimentación en España.....	88

3.4.	Política Pública en México.....	95
3.4.1.	Política Pública en torno a la alimentación en México	97
3.4.1.1.	Programas de la Secretaría de Desarrollo Social: Análisis de incidencia	100
3.4.1.2.	Implementación de la Política Pública en el municipio mexicano y su impacto en la vida social: el caso de la alimentación.	102
4.	PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO MEXICANO	103
4.1.	Propuestas para la implementación y mejora de las Políticas Públicas en México	104
4.2.	Propuesta socio-jurídica para la efectiva implementación de Políticas Públicas en torno al Municipio mexicano	110
4.3.	Mejora de Políticas Públicas en el Municipio mexicano y su aplicación al bienestar social: el caso del derecho a la alimentación.	130
	CONCLUSIONES	135
	BIBLIOGRAFIA.....	139

INTRODUCCION

La falta de definiciones claras en referencia a las Políticas Públicas, hace difícil su aplicación en torno a la resolución de problemas públicos, su indefinición idiomática hace difícil su puesta en marcha, al ser un término en gran medida acuñado en lengua sajona, impide tener una buena aplicación al caso mexicano.

Además de contar con un marco normativo poco claro y en su caso, deficiente, que impide tener un espectro jurídico aplicable a las Políticas Públicas, por ende, existe un vacío legal eficaz para la resolución de las complicaciones del colectivo social que surgen consuetudinariamente y que están en manos del gobierno resolver.

Es así que las Políticas Públicas en México en muchos de los casos, a nivel gubernamental llegan a ser confundidas con planeación estratégica, en mayor medida como política estatal, sin tomar en cuenta las particularidades del vocablo aplicado al caso mexicano.

Es por ello que la presente investigación trata de hacer una pequeña aportación en cuanto a la definición de las Políticas Públicas así como su inserción en el basamento jurídico que sustentará su aplicación, elevando con ello a rango de ley su implementación, además de asentar su ámbito de competencia en el municipio mexicano, es ahí donde las Políticas cobran mayor relevancia dado que la interacción con la sociedad puede llegar a ser mucho más estrecha que en otros niveles de gobierno.

El primer capítulo del presente documento se constituye en una serie de definiciones para llegar a plantear a las Políticas Públicas como una acción gubernamental que, conjuntamente con la sociedad civil, logrará la resolución de los problemas públicos con mayor eficiencia.

En el segundo apartado, se revisa el acervo jurídico que podría aplicarse a las Políticas Públicas, se revisa el artículo 26 constitucional, el cual alude a la planeación mexicana, para posteriormente abordar la Ley General de Planeación, hasta la inclusión de la población de la sociedad civil organizada, por medio de la Ley de Asociaciones Civiles, y por supuesto su ejecución en el artículo 115, que se refiere a las funciones y organización del municipio.

Por su parte, la tercer sección se encarga de hacer un cuadro donde se cotejan las experiencias de derecho comparado, se toman como base para ejemplificar, la alimentación en Brasil y España, estos dos países tienen en cierta manera semejanzas político – jurídicas con México, tienen dentro de su organización administrativa al municipio lo que auxilia a hacer una revisión de sus aplicaciones de Políticas Públicas.

Lo anterior ayuda a proyectar la posible aplicación en México, ha dado ciertos resultados a partir de las Políticas Públicas, se logró el abatimiento de la desnutrición en estos países.

La propuesta se sugiere en el cuarto capítulo, se centra en la integración de los agentes que intervienen en la aplicación de las Políticas Públicas, el gobierno con su aparato administrativo, el municipio como nivel de gobierno más cercano a la

ciudadanía y por supuesto, la sociedad civil en su conjunto quien en toda su consideración es la principal beneficiaria.

Mención aparte merece la introducción del constructo social en la toma de decisiones a partir de la sociología jurídica, que ayuda a estudiar la norma a partir de la interacción social, mantiene una estrecha relación entre las necesidades de la población y su aplicación dentro de un marco normativo que dé certeza jurídica a la aplicación de las Políticas Públicas, en particular dentro del municipio mexicano.

La hipótesis de trabajo se advierte a partir de la aplicación de un marco normativo más eficiente y una puesta en marcha en nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, se pueden ejecutar con más eficacia las Políticas Públicas para con ello lograr el bienestar colectivo y el bien común

El método que se usa es el hipotético- deductivo, el cual deja ver un escenario posible de asuntos y problemáticas del tema a tratar, así como realizar la investigación partiendo de lo general a lo particular, para con ello poder estar en condiciones de formalizar una propuesta que resuelva la problemática planteada.

El objetivo de ésta investigación se centra en establecer que con un marco normativo eficaz, definiciones claras, participación de los diferentes niveles de gobierno, en este caso el municipal, así como la participación ciudadana, ayudará a la implementación de las Políticas Públicas y con ello la resolución pronta y expedita de los problemas públicos.

1.DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESTADO MEXICANO

1.1 Hacia un concepto integral de Políticas Públicas

La necesidad de establecer una definición clara y concisa de un concepto o término no es, ni con mucho, ocioso, pues esto significa tener una visión más o menos diáfana sobre el tópico a estudiar.

Es por esto que en este primer momento, intentamos dar una enunciación que ayude a dar luz sobre lo que algunos teóricos definen como Políticas Públicas, además de tratar de fijar alguna postura propia sobre el tema a estudiar.

Por principio, podemos encontrar una postura etimológica sobre el término Políticas Públicas, a primera vista resultaría redundante, puesto que en el griego antiguo la “polis” era determinada como lo relacionado al pueblo, a la comunidad, donde todo lo que pasaba en la República, (la cosa pública) era inherente a los ciudadanos, los cuales no podían ser omisos y participaban en la resolución de los problemas de su comunidad¹.

De esta manera, la política es, en sí misma, un término que implica la intervención de lo público, de la colectividad, por eso podría determinarse en una mirada inicial que existiera una redundancia en tanto se establece la “Política Pública” como lo público de lo público.

¹ Sartori, Giovanni, La Política, Lógica y Método en las Ciencias Sociales, cuarta edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 203.

A pesar de la concepción etimológica vertida anteriormente, la política como concepto disciplinario científico, se establece como: actividad de las clases sociales, de sus partidos y agrupaciones, labor de los organismos del poder estatal y del gobierno, determinada por sus intereses y objetivos, en correspondencia con el régimen económico y social del país².

Siguiendo con la concepción histórica del vocablo Políticas Públicas, debemos hacer resaltar que, a pesar de haber mencionado la relación teórico- etimológico del término antes descrito, ésta es una alocución moderna, acuñada en los albores de los años cincuenta en Estados Unidos.

Es aquí donde encontramos un problema idiomático, el sentido anglosajón del término la “politic”, no tiene el mismo significado en el castellano, para aquellos la política puede resultar tanto estructura (polity) como procesos (politics) o como resultados (policy)³.

De tal suerte, que la polity, entendida como estructura, está dada en función de cómo una comunidad se organiza a través de sus actores políticos, identificando las instituciones y las reglas a las que deben de ajustarse los actores antes descritos. Es aquí donde cobran vital importancia, tanto los análisis del Estado, como otras formas de organización política inmersas dentro del propio gobierno⁴.

Por otro lado, la política entendida como proceso (politics), donde se observan, una serie de conductas individuales y colectivas que se encadenan

²Arévalo, Oscar, Diccionario Político, primera edición, Editorial Cartago, México, 2000, p. 109.

³Valles, Josep, Ciencia Política, una introducción, segunda edición, Ariel, Barcelona, 2002, p. 46.

⁴Sanabria López, Juan José, Las Políticas Públicas en México, primera edición, FES Acatlán, UNAM, México, 2009, p. 34.

dinámicamente⁵. Se atiende al comportamiento de los sujetos, así como sus motivaciones e intervenciones dentro de los asuntos públicos, esto ofrece un perfil dinámico de la política.

Por último, al observar a la política como resultado, (policy), se entiende como el conjunto de respuestas que la combinación de proceso y estructura ofrece a cada conflicto⁶. Esto da como resultado respuestas que son el producto final de la política, encaminada a regular las resistencias existentes en los diferentes ámbitos de la vida colectiva.

En una condición idiomática local, cuando se emplea la expresión Política Pública, estamos en condiciones de señalar en forma análoga al término polity, es decir, que podemos afirmar que la política pública es la acción relevante realizada por un individuo o grupo que explica y perfila un curso de acción real o contemplado.

La Política Pública se establece como un marco de referencia ideal para la toma de decisiones, se constituyen formalmente en el cuadro de las instituciones públicas, aunque en su formulación participen una pluralidad de actores.

Es así como el multicitado término, busca en un fin en sí mismo, presentarse como una respuesta a la dinámica social generada a partir de las necesidades y demandas, las cuales funcionan como un motor para la acción de los actores sociales.

⁵ Sanabria López, Juan José, Op. Cit., p. 34.

⁶ Ibídem, p. 35.

Su construcción se basa en múltiples factores: económicos, políticos y sociales, a partir de los cuales se va entretejiendo una red de interrelaciones en un complejo concepto histórico, donde el Estado juega un papel protagónico.

De esta manera, podemos mencionar diferentes especialistas que definen a las Políticas Públicas. A saber:

Aguilar Villanueva define a las Políticas Públicas como: Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes⁷.

Por su parte, Joan Subirats determina que: Las Políticas Públicas son las normas o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto⁸.

Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública⁹

Es el Estado el eje a partir del cual giran las decisiones, sin embargo, esta no se da en una línea recta, sino en la confluencia de actores y factores que inciden directamente en la aplicación de la Política Pública.

Es así como se puede determinar a la Política Pública como un conjunto de decisiones y determinaciones que se imponen sobre la comunidad, dado que

⁷ Aguilar Villanueva, Luis F., Antologías de Política Pública, tercera edición, México, Editorial Porrúa, 1993, p. 53.

⁸ Subirats, Joan, Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, primera edición, Madrid, INAP, 1989, p. 14.

⁹ Meny Ives, Las Políticas Públicas, primera edición, Ariel, Barcelona, 1992, p.26.

emanan de la autoridad y cuentan con legitimidad política incorporando cierto grado de coerción¹⁰.

Con los elementos antes citados, estructuramos una concepción propia de lo que se ha dado en llamar Política Pública: La Política Pública es un proceso para la resolución de problemas trascendentales para la sociedad que requiere la salida rápida y expedita de los problemas públicos en el cual intervienen tanto el proceso político en función de la negociación, como un marco jurídico que dé certeza para su implementación, con la intervención conjunta de la sociedad civil y el gobierno.

De ésta manera, distinguimos cuatro categorías al referirnos a las Políticas Públicas¹¹.

- 1) Políticas regulativas: las cuales imponen condiciones de obligatoriedad para todos los individuos afectados por una determinación que prescribe cierta conducta.
- 2) Políticas distributivas: se transfieren recursos obligados a través de subsidios.
- 3) Políticas redistributivas: confieren una ventaja a algún individuo, que limita la posición inicial de otros. (p.e. concesión de licencias)
- 4) Políticas institucionales: señalan los procedimientos y las reglas generales a que deben someterse las actividades públicas afectan sin distinción a todos los actores que intervienen en el proceso.

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Las políticas revelan las intenciones de las pujanzas

¹⁰Valles, Joseph, Op. Cit., p. 379.

¹¹ Sanabria López, Juan José, Op. Cit., p. 35.

políticas, en particular los propósitos de la clase gobernante, los efectos de sus acciones; se proponen las intenciones más que las consecuencias.

Las políticas se convierten así, en el resultado de las decisiones y las acciones de infinidad de representantes políticos y gubernamentales.

1.1.1 Antecedentes históricos de las Políticas Públicas.

La evolución de las Políticas Públicas tiene ciertas particularidades, comienza como una forma de reacción del Estado a partir de la solución rápida y sistemática de los asuntos públicos, hasta llegar a configurarse como una parte de la Planeación estratégica e institucional por parte del gobierno.

El surgimiento de las ciencias naturales como método para la resolución de problemas concretos llevo a traspasar y tratar de implementar un marco básico propio de parte de las ciencias sociales para el estudio de la sociedad y la administración pública, logrando con esto un método propio durante los siglos XIX y XX.

Es a principios del siglo XX cuando surge la idea de que el gobierno podría resolver los problemas mediante la formulación de Políticas Públicas, a través de un sistema propio moldeado de las ciencias naturales aplicado con sus características, surgiendo una nueva relación entre política y gobierno.

En la década de los 30, algunos científicos sociales, entre los que se encontraba Keynes, afirmaban que si se diera al gobierno la oportunidad de enfrentar los

problemas cotidianos de característica pública, con un enfoque con más sustento teórico gubernamental, se obtendría la posibilidad de tomar las decisiones más eficaces y eficientes para la resolución de los problemas públicos, esto, claro está, a través de las Políticas Públicas¹².

Entre 1950 y 1960, existieron otras formas de investigación enfocadas a las Políticas Públicas, donde se empezaron a utilizar otras disciplinas, entre las que destacan: Sociología, Psicología, Ciencias Políticas y Derecho, aunque sin lograr que existiera una relación intrínseca entre ellas.

Es en Estados Unidos, donde se logra la unificación de las disciplinas descritas anteriormente para el mejor estudio de los problemas públicos y las Políticas Públicas, donde el principal teórico de este enfoque es Harold Lasswell, quien publica en 1951, "La Ciencia de las Políticas Públicas"¹³.

La Ciencia de las Políticas Públicas se dividió en dos grandes bloques, a saber¹⁴:

- a) Conocimiento en el proceso de las Políticas Públicas, el enfoque se ocupa del conocimiento en y para el proceso de las Políticas Públicas.
- b) Conocimiento del proceso de las Políticas Públicas. Su estudio se determina a partir de la implementación y formulación de las Políticas Públicas.

Las Políticas Públicas cobran especial relevancia a partir de la Segunda Guerra Mundial, desde el inicio de la Investigación de Operaciones juntamente con las técnicas del análisis económico y de defensa militar.

¹² Parsons, Wayne, Políticas Públicas, primera edición, FLACSO, México, 2007, p. 53.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

Es a partir de la década de los 60, en Estados Unidos se diagnosticó la falta de información y análisis al revisar los asuntos gubernamentales, principalmente en lo tocante a la educación, planeación urbana y salud. La expansión gubernamental como proveedor de soluciones en Estados Unidos, llevó a asociarse con los programas de New Frontiers Great Society, de Kennedy y Johnson respectivamente¹⁵.

Los programas mencionados, propiciaron una nueva clase de métodos aplicados de investigación, cuyo objetivo primordial era analizar los problemas públicos y desarrollar opciones y alternativas, utilizando por primera vez el término Políticas Públicas, utilizándose a las ciencias sociales como si se tratara de ingeniería o medicina, así como el conocimiento de la sociedad podría ayudar a la aportación para mejorar la situación.

Aunado a lo anterior, el análisis de los problemas públicos, se acompañaba de las exportaciones del sector de la defensa y las ideas del mundo empresarial acerca de la forma de ser más eficiente y eficaz en el proceso de toma de decisiones.

El origen de las ideas de solución de problemas por parte del gobierno hacia la sociedad, fue copiado de los modelos de la investigación de operaciones militares y de influencia de las teorías y técnicas tomadas de la gestión empresarial y del sector privado corporativo capitalista.

Es en la administración gubernamental de Kennedy en Norteamérica, donde se exigía a los gobiernos democrático- liberales asumir la responsabilidad de una mayor escala de problemas sociales y económicos. En ésta época el análisis de

¹⁵Parsons, Wayne, Op. Cit., p. 55.

Políticas Públicas se expandió a otros países de occidente y a otros sectores de productividad estatal.

Un elemento muy importante para el desarrollo de las Políticas Públicas en el período comprendido a partir de la mitad del siglo XX y hasta finales del mismo, es el sistema, entendido como la caja negra de Easton¹⁶, donde se elaboran las Políticas por parte del gobierno, las necesidades de la sociedad son cada vez más crecientes y demandantes, debe tenerse un sistema en el cual se inserte en la entrada del sistema el problema, se trabaje dentro del sistema y tenga una salida con la posible solución a ese problema específico, el cual además, ayude a determinar las soluciones más viables para la resolución por medio de las Políticas Públicas.

La década de los 60 es el momento histórico más importante y prolífico para las Políticas Públicas, es aquí donde nacen y se desarrollan como tal. También se establecen las perspectivas y alternativas para el estudio de las Constituciones, los grupos legislativos y la administración pública.

Cuatro son los autores que han aportado elementos inapreciables para el estudio de las Políticas Públicas, nos referimos a: Lasswell, Simon, Lindblom e Easton, todos ellos tienen una marcada tendencia a la resolución de los problemas y análisis a partir de las Políticas, desde la eficacia del gobierno, hasta el sistema interior que debe tomarse en cuenta para la eficiencia de la toma de decisiones.

Los primeros textos escritos por Laswell a cerca del tópico en comento, se desarrollaron con mayor fuerza por inspiración de la Escuela de Chicago,

¹⁶Parsons, Wayne, Op. Cit., p. 54.

encontrando un enfoque multidisciplinario. Un ejemplo de lo anterior lo podemos localizar en la década de los 40, su participación en la “American Policy Commission, cuya misión era cerrar la brecha entre el conocimiento y las Políticas Públicas¹⁷, mediante el fomento de un diálogo constructivo entre científicos sociales, empresarios y diseñadores de políticas. Sentando una de las bases más sólidas para diseñar una serie de etapas del proceso de resolución de problemas públicos por medio de Políticas.

Sin dejar de lado la aportación de Laswell a las Políticas Públicas, es Herbert Simon quien desarrolla un sistema teórico más específico dado que da una importancia relevante a la multidisciplinaredad de las ciencias sociales, además del interés por centrarse en la toma de decisiones humanas, es decir, no deja de lado que la sociedad en su conjunto no deje solo al Estado en la toma de decisiones, esto lo llamó racionalidad limitada¹⁸, con capacidad de mejora.

Este autor se ha centrado en analizar la toma de decisiones como una secuencia de etapas racionales desde una perspectiva teórica y experimental llamadas inteligencia, diseño y elección, convirtiéndose en el elemento esencial de las Políticas Públicas.

Un escrito clásico de la bibliografía de las Políticas Públicas es el llamado “La Ciencia de Salir del Paso” de Charles Lindblom publicado en 1959, se conoce también como el proceso de la defensa de una alternativa de enfoque racional denominada Incrementalismo¹⁹.

¹⁷Parsons, Wayne, Op. Cit., p. 54.

¹⁸Ibídem, p. 56.

¹⁹Ibídem, p.57.

Lindblom rechazó la idea de que pensar en función de etapas o relaciones funcionales añadían valor al estudio del proceso, mantenía la idea de que había que referirse a las Políticas Públicas a partir de un todo, dado que verlo en fracciones no permite ver un retrato fiel de la situación del problema, hay que realizar un análisis de todos los elementos que intervienen en la sociedad, los factores reales de poder pueden llegar a distorsionar la visión inicial de las políticas públicas.

David Easton representa una de las aportaciones más relevantes, dado que es a través de la teoría de sistemas, el marco en el cual influyó en la manera de ver a las Políticas Públicas como resultados óptimos, se revisa a partir de entornos más amplios enfocados a la misma sociedad.

Las principales características del modelo de Easton son las aproximaciones al proceso de Políticas Públicas en función de insumos (inputs) o entradas recibidos en forma a partir del entorno, es decir, factores reales de poder²⁰, además de su conversión en resultados (outputs) manejados en los impactos de las propias Políticas²¹.

Es así como la combinación entre etapas racionales y enfoques sistémicos ofreció un modelo más dinámico, además de brindar una base para entender las políticas más allá de acuerdos institucionales y constitucionales.

A partir de 1970, se mostró mayor interés por las Políticas Públicas por parte de los académicos, principalmente estadounidenses, que trataron en mayor o menor medida de incluir a muchas otras disciplinas de las ciencias sociales en el estudio,

²⁰ Cfr., Lasalle, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, décima edición, FCE, México, 2010, p. 50.

²¹ Ibídem, p. 54.

análisis y resolución de problemas sociales a partir de las Políticas Públicas. Es así como nace la Política Pública como una ciencia social unificada, capaz de integrar y usar a la mayoría de las ciencias sociales para la investigación.

Con un campo de estudio más amplio, a partir de 1980 Europa voltea a ver a las Políticas como una manera de abordar y resolver los problemas públicos, con un sistema y una visión totalizadora de lo que puede resultar en el análisis, optimizando los recursos para maximizar las soluciones.

1.1.1.1 Políticas Públicas en México.

Es a partir del gobierno de la transición en México, cuando el Partido Acción Nacional entra en funciones, determina a las Políticas Públicas como el conjunto de concepciones, principios, criterios estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública²².

La definición anterior obedece a la coyuntura que se estableció en ese momento histórico en México, puesto que el estilo personal de gobernar (como lo menciono en algún momento González Casanova) de Vicente Fox, tenía la idea de implementar las Políticas Públicas como base de planeación gubernamental, con una réplica de solidaridad del régimen salinista.

Las Políticas Públicas en el sexenio foxista se realizaron en varios rubros específicos con base en el Plan Nacional de Desarrollo, entre los que destacan la

²²Sojo, Garza-Aldape, Eduardo, Políticas Públicas en Democracia, primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 47.

Política Exterior, Seguridad Pública, Estabilidad Macroeconómica, Crecimiento Económico, Política Social, Sociedad Rural y Política Ambiental.

En materia de Política Exterior, se da como ejemplo representativo la expedición de la matrícula consular, la cual facilitaría las labores de protección, el acceso a servicios consulares así como la localización de nacionales en el exterior, y el reconocimiento de las funciones por la Convención de Viena.

El Plan Puebla Panamá fue un intento fallido de Política Pública de integración regional, puesto que sus ejes rectores no fueron aceptados por los países que eventualmente lo integrarían, solo quedo en esfuerzos aislados de trabajo, que dejaron como resultado el Atlas Mesoamericano de Riesgos de Desastres Naturales, que a la fecha ha quedado en desuso.

En materia de Seguridad Pública se crea la Agencia Federal de Investigación, donde se hizo una reestructuración orgánica que privilegiaba las tareas de investigación sobre las reactivas que se venían usando en administraciones anteriores, así como la profesionalización del personal policial.

En lo relativo a la Estabilidad Macroeconómica, la base del manejo de la deuda externa se realiza por medio del financiamiento del déficit público, a través de emisiones de instrumentos financieros con tasa fija²³.

En lo que toca al crecimiento económico, las políticas de largo alcance han trabajado para la construcción de la agenda de competitividad que permitiría al

²³Sojo-Aldape, Eduardo, Op. Cit., p. 218.

país avanzar en la logística del clima de negocios, la oferta energética, la profundización financiera y la capacidad de innovación.

La entidad encargada en este rubro para promocionar el crecimiento económico es Fomento Nacional de Turismo, la cual promovió la planeación como elemento central de una política encaminada a diversificar la cultura turística, creando corredores para este fin.

Podemos distinguir un ejemplo de lo anterior, en el Programa de Pueblos Mágicos, en el cual se integraron 23 poblaciones que se distinguen por su características especiales, tales como las históricas, culturales o naturales.

En el rubro social, Oportunidades es el programa social por excelencia en este sexenio, el cual se define como: un programa coordinado que articula incentivos para la educación, salud y nutrición con el fin de promover el desarrollo de capacidades de las familias en extrema pobreza²⁴. El programa tiene clara referencia al que se usó en el periodo de Carlos Salinas de Gortari con solidaridad, se focaliza a sectores bien determinados que son vulnerables y que requieren ayuda del gobierno para subsistir.

En el sexenio, de Felipe Calderón (2006-2012), se hicieron acciones encaminadas a cumplir la planeación democrática a partir de las Políticas Públicas con un modelo casi idéntico a como se realizaron en los dos sexenios anteriores. A partir de planes y programas encaminados a resolver problemas de carácter institucional más que de un ámbito social.

²⁴Sojo- Aldape, Eduardo, Op. Cit., p. 219.

En un principio, las Políticas Públicas que se implementarían en un primer momento, estaban encaminadas a elevar el nivel de vida de la población, con un programa de empleo para la sociedad, el cual a lo largo de este periodo presidencial lograría disminuir el número de personas que estuvieran desempleados o en la informalidad²⁵, sin embargo esto no se logró en la medida que se pretendía puesto que se dejó de lado éste rubro por el de la seguridad.

Es en éste sentido que el presidente Felipe Calderón centró sus esfuerzos en programas contra la inseguridad, de ésta manera, la “lucha contra el narcotráfico” fue la bandera con la que se navegó durante todo el periodo de gobierno 2006-2012, por lo cual se desvió la mirada y los recursos para sostener dicha planeación gubernamental dejando de lado la política de carácter social.

Por otro lado, en el sexenio de Enrique Peña Nieto, 2012-2018, se da un cambio a partir del cual las Políticas Públicas se plantean como una planeación, lo cual da un giro a lo que venía trabajándose como en los dos sexenios anteriores, puesto que se ve un enfoque más de planeación estratégica y no de Políticas Públicas, mantener la forma de gobernar de antaño privilegiando escasamente la participación de la población, hacer la política desde arriba en un sentido orgánico y no desde abajo, pensando en la ciudadanía.

Es importante destacar, que en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, no se determinan como Políticas Públicas a futuro las líneas de acción que implementaría el gobierno federal para realizar gestiones encaminadas a resolver los problemas de la ciudadanía, lo anterior se puede constatar al hacer una

²⁵ Cfr., Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, Presidencia de la República, México, 2006, p. 34.

somera revisión del Plan, solo se menciona a la planeación estratégica e institucional a mediano y largo plazo, 3 o 6 años²⁶.

Las Políticas Públicas en el mundo se empezaron a utilizar, como mecanismo de solución de problemas sociales, a partir de la década de los cincuentas, en México se emplearon a partir del sexenio foxista, con un retraso bastante notorio, lo cual hace que la planeación en México a partir de las Políticas tenga un demora de casi 60 años.

1.1.1.2. Políticas Públicas en los tres niveles de gobierno: el papel del Municipio mexicano.

Para discutir de los niveles de gobierno en el Estado mexicano se debe tomar en cuenta el federalismo, el cual se determina en dos concepciones: “federalismo como descentralización” y “federalismo como alianza”²⁷

En la primera, “federalismo” se entiende como un conjunto de prácticas con las cuales las actividades políticas y económicas se distribuyen espacialmente en un territorio nacional, es decir, el término es un sinónimo de descentralización más que una referencia a un orden político o constitucional específico²⁸.

²⁶ Cfr., Plan Nacional de Desarrollo, 2013-2018, Presidencia de la República, México, 2013, p. 117.

²⁷ Méndez, José Luis, (coordinador), Ugalde, Vicente, Los Grandes Problemas de México, Políticas Públicas, primera edición, Colegio de México, México, 2010, p. 500.

²⁸ Ibídem, p-501.

La segunda concepción respeta el significado del latín foedus (liga, pacto o alianza) y se refiere a una amplia variedad de organizaciones políticas que se caracterizan por la combinación de los principios de unidad y autonomía interna²⁹.

En la segunda definición, los elementos esenciales de un sistema político federal incluyen un gobierno de la federación y gobiernos de las unidades constituyentes, en donde ambos niveles rigen de manera conjunta el mismo territorio y la misma población, y cada uno tiene autoridad, dentro de su esfera de competencia, para tomar decisiones de manera independiente del otro. Esta noción, desde luego, permite incluir un amplio conjunto de diseños institucionales que pueden ubicarse en una continuidad, dependiendo del grado de independencia que un nivel de gobierno tiene del otro o de lo que también puede denominarse el grado de centralización del sistema federal. Algunos ejemplos específicos de estos diversos diseños son la federación de Estados Unidos y la Unión Europea³⁰.

El sistema federal mexicano tiene una tradición federal a partir de la lucha de independencia, copiado del sistema federalista norteamericano del padre fundador del sistema político en Estados Unidos, Jhon Adams, con base en la división de poderes, es en la Constitución de 1824 en México, donde se emplea el modelo para que exista equilibrio de poderes entre el gobierno federal en sus tres niveles (Federal, Estatal y Municipal) así como en las controversias que tuvieran que resolverse entre las propias entidades federativas.

La relación entre los Estados y la Federación sufrió cambios considerables durante los siglos XIX y XX. En ciertos momentos, los Estados han tenido poder de decisión sobre esferas de política cruciales para el bienestar social, como la política laboral antes de 1929, y en otros, como entre 1930 y 1960, la Federación

²⁹ Méndez, José Luis, (coordinador), Ugalde, Vicente, Op. Cit., p. 501.

³⁰ Idem.

ha predominado³¹. Aunque el gobierno federal nunca ha ejercido su autoridad sin límites, debido esto a los contrapesos que impone la propia Constitución que otorga a estados y municipios competencias importantes para su autogobierno v. g. la autonomía municipal, además de las competencias electorales.

Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), la figura del Ejecutivo federal se fortaleció a costa del Legislativo, el Judicial y los gobiernos estatales. La Federación centralizó competencias económicas y sociales con el propósito de romper las bases de poder de los gobernadores que, además, no parecían tener la capacidad para reactivar las economías estatales después del periodo revolucionario³².

El sistema federal mexicano a partir de los años cuarenta en México, sufrió algunos cambios, que se vinieron dando hasta los años ochenta, una lucha entre los gobiernos locales y el central, el primero, buscaba la independencia y soberanía constitucional, el segundo, convertir sus competencias en unidades administrativas, siempre son la egida del Partido Revolucionario Institucional, quien mantenía la hegemonía política de los gobernadores y los propios presidentes municipales.

Aunque este dominio no era absoluto, los funcionarios estatales priistas tendían a ceder ante los deseos de su superior jerárquico dentro del partido (ya fuera el gobernador o el presidente) para promover sus carreras políticas y, de hecho, evitar que se les removiera del gobierno estatal o municipal³³.

³¹ Méndez, José Luis, (coordinador), Ugalde, Vicente, Op. Cit., p. 500.

³² *Ibíd*em, p. 502.

³³ *Ibíd*em, p. 501.

En tanto las funciones de los distintos niveles del gobierno mexicano, en cuanto las capacidades de cada uno dentro de su ámbito de competencia se mantienen las facultades exclusivas que determinan sus injerencias respectivas con una clara definición de la prestación de servicios.

Según se puede constatar en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el ámbito de Gobierno Federal por medio de sus diferentes Secretarías de Estado, las facultades están definidas, entre otras, por la defensa y políticas exterior y monetaria, mientras que el municipal, acotado por el artículo 115 constitucional, se ocupa de los servicios urbanos básicos en calles, parques, mercados, panteones y rastros, los gobiernos estatales, por su parte, cuentan con pocas facultades exclusivas y, en general, para su funcionamiento adecuado, se ven obligados a coordinarse con los otros órdenes de gobierno tanto en la regulación como en la provisión de servicios.

En México, la división de competencias exclusivas de cada ámbito de gobierno tiende a confundirse, principalmente entre el estatal con el municipal, llegando a superponerse y duplicar funciones principalmente en lo concerniente a los programas de ayuda social.

En áreas cruciales para la calidad de vida (medio ambiente, planeación urbana, políticas sociales y seguridad pública, entre otras) los tres órdenes de gobierno participan tanto en la regulación como en la provisión de servicios. Con frecuencia, los límites entre las competencias legales de cada orden en estas áreas de política son difusas y las políticas de descentralización han acentuado estos traslapes, en consecuencia, cada vez es más claro que el diseño y la ejecución de políticas públicas efectivas requieren instancias o mecanismos de coordinación

intergubernamental formales e informales que posibiliten la cooperación entre los tres órdenes³⁴.

El municipio mexicano como ente jurídico más próximo a la ciudadanía, reviste relevancia capital, dado que es desde aquí donde las Políticas Públicas deberían de implementarse, es en este nivel de gobierno donde la sociedad recibirá directamente los beneficios o los daños causados por una mala decisión tomada desde el municipio para la solución de los problemas.

El vocablo municipio proviene del latín que se compone de dos locuciones: Munus el cual se refiere a cargas y obligaciones, y capere, que significa hacerse cargo o asumir ciertos cargos, de lo cual se desprende que municipium se refiere a aquellas ciudades en las que los ciudadanos tomaban parte en las cargas tanto personales como patrimoniales necesarias para atender a los servicios de las comunidades³⁵.

Por su parte, Ignacio Burgoa define al municipio como: “ institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses convivencia primaria vecinal, que está regida por un consejo o ayuntamiento y que es con frecuencia las base de división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”³⁶,destacando el carácter jurídico político y social, con territorialidad y jurisdicción espacial definida, además de organizar a satisfacción los intereses resultantes de la convivencia social consuetudinarios.

³⁴ Méndez, José Luis, (coordinador), Ugalde, Vicente, Op. Cit., p. 503.

³⁵ Adame García, José Carlos, El Derecho Municipal en México, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2010, p. 7.

³⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, trigésima primera edición, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 320.

Se puede entonces, establecer que el municipio es un ente jurídico integrado por una población en un espacio físico específico que sirve como base de la división política, geográfica y administrativa de las entidades federativas las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica así como el reconocimiento de su órgano de gobierno³⁷.

En un esbozo de la manera en la que se implementan las Políticas Públicas en los diferentes niveles de gobierno, se puede argumentar que en México se empiezan desde el gobierno federal, sin tomar mucho en cuenta las necesidades específicas de la población, El municipio no cuenta con los recursos económicos para llevar a cabo una implementación propia de las Políticas.

1.2.2. Diseño, implementación y evaluación de Políticas Públicas en México: el impacto de las políticas públicas en el desarrollo social.

La importancia primordial de las Políticas Públicas lo constituye, sin duda, el perfil social dado que están en juego múltiples asuntos que impactan directamente en los problemas propios de la ciudadanía y en los enfoques que se toman como base para la resolución.

Además el contexto en que la sociedad interactúa entre sí y con el Estado, hace que los asuntos sociales sean cada vez más diversos, cada sector societal desarrolla problemas propios que para este fragmento son prioritarios, por encima de cualquier otro problema y otro estrato, el cual merece toda la atención y posible solución en el menor tiempo posible.

³⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, Op. Cit., p. 321.

Los actores sociales se integran con mayor participación para influir dentro de la toma de decisiones puesto que se necesita un mayor consenso que permita desencadenar nuevos matices que tomen en cuenta los costos políticos que no lleven solamente a toma de decisiones unilaterales.

En este sentido, y siguiendo a Espinosa³⁸, en cuanto a la Política Pública debe tender a concebirse como acción que debe involucrar a los actores sociales que como intervención exclusivamente social debe interactuar con las entidades gubernamentales que involucran a organizaciones de la sociedad civil.

La polarización y desigualdad en la distribución del ingreso gubernamental son algunas de las características propias del país en su conjunto y de los municipios en particular, esto no permite el desarrollo y crecimiento social, lo anterior se demuestra con la desatención en la que viven los grupos vulnerables con una carencia supina que se traduce en una marginalidad y exclusión creciente, lo cual ha agudizado la pobreza.

Para paliar de alguna manera los rezagos existentes dentro de la sociedad, se han hecho intentos para tratar de hacer menos extensas las condiciones de pobreza de grandes sectores de la población, por medio de programas que de ninguna manera se podrían considerar como Políticas Públicas, sino como políticas de Estado, es solo en un nivel burocrático y vertical de arriba hacia abajo, sin tomar en cuenta a la ciudadanía donde se deciden los cómo se debe acabar con los problemas más apremiantes de la sociedad.

³⁸ Parra Toledo, Araceli, Moreno Espinosa, Roberto, Las Políticas Públicas en México, de la Teoría a la Práctica, segunda edición, Acatlán, UNAM, México, 2009, p. 148.

La importancia de la sociedad en el diseño, implementación y evaluación de las Políticas Públicas queda de manifiesto dado que es desde este ámbito donde se debe empezar y terminar el ciclo de las Políticas, quien sino la misma sociedad sabe lo que necesita y requiere para la resolución de sus problemáticas, además que estas deben ser solucionadas en el menor tiempo posible y con el menor recurso utilizado.

Hasta ahora, las Políticas Públicas en México inician cuando el problema social tiene la suficiente importancia para que los diferentes niveles de gobierno viren su mirada hacia él, esto sucede cuando la presión de los grupos sociales genera desestabilización en el Estado, lo que podría denominarse subir a la agenda, así ese conglomerado será escuchado por sobre otros que no han logrado por medio de la presión social ser escuchados.

Es por ello, que debe existir un mecanismo normativo sociológico, un marco jurídico que tome en cuenta a la colectividad en su conjunto para las toma de decisiones a un nivel de gobierno más cercano a la comunidad que coadyuve a solucionar ese escoyo, donde las Políticas Públicas se diseñen y se implementen desde abajo con la participación de la sociedad, y no desde las esferas más altas del gobierno, para lograr con ello una optimización de los recursos y mejoras en la vida social mexicana.

1.1.1.3. Presión social y planeación democrática: necesidad de un renovado marco jurídico

La importancia de la sociedad civil en la vida política y social de la comunidad, cobra especial relevancia a partir de la democratización de la toma de decisiones y en especial en la injerencia y elaboración de las Políticas Públicas, las principales causas para que esto ocurra deriva en la mediación entre los grupos vulnerables y

la acción gubernamental para la resolución eficaz y eficiente de los problemas sociales.

La participación de los ciudadanos en forma organizada dentro de las sociedades civiles coadyuva a la coyuntura que surgen en torno a las demandas sociales, asimismo, obliga a la burocracia a realizar sus trabajos con mayor eficiencia contribución que lleva a crear un ambiente que contribuya a hacer más efectivas las acciones gubernamentales, bajo una dispuesta acción que favorece la vigilancia, la transparencia y la supervisión ciudadana³⁹.

A pesar que en algunos países latinoamericanos, en especial Brasil, las organizaciones civiles van cobrando cada vez mayor relevancia, en México, las organizaciones son poco reconocidas y prevalecen prejuicios arraigados. Ideas como que las asociaciones civiles son “pura caridad” para calmar la conciencia de los ricos, que son negocios de unos cuantos para evadir impuestos o que son grupos de presión que buscan “sacarle recursos” al gobierno son algunos de estos argumentos negativos, comunes entre la sociedad y la opinión pública. En los últimos años, las organizaciones en comento han perdido protagonismo político y formas de articulación⁴⁰.

Son evidentes los límites del Estado y de las políticas gubernamentales para solucionar las grandes problemáticas sociales, como la pobreza y vulnerabilidad en la que vive la mayoría de la población. Las iniciativas privadas no han sido ajustados con efectividad, el Estado no ha mejorado su capacidad recaudatoria frente a los entes privados. El Estado no cuenta con la capacidad suficiente para enfrentar por sí mismo los problemas más arraigados y lograr la salida del atraso

³⁹ Méndez, José Luis, (Coordinador), Tapia Álvarez, Mónica, en Los Grandes Problemas de México, primera edición, COLMEX, México, 2010, p. 412.

⁴⁰Idem.

en todos los ámbitos gubernamentales. Evidentemente, las Organizaciones Civiles tampoco tienen esta capacidad ni se debe pensar que por medio de la filantropía se logrará una distribución más justa de la riqueza.

De esta manera, es necesario construir una acción pública, donde las Políticas Públicas se fijen en conjunto y mediante una sinergia con un sector social no gubernamental que puede ser un aliado efectivo para mejorar las acciones y políticas del gobierno. Construir este espacio público, implica no sólo incluir la participación de los ciudadanos, sino también trabajar con grupos organizados autónomos, en alianzas de mediano plazo.

La problemática radica, como se ha visto, que no existe una definición clara de los asuntos que el Estado puede o no resolver a través de las Políticas Públicas, además de la falta de un marco normativo que de luz sobre el particular, puesto que la intervención de la ciudadanía a través de organizaciones sociales no tiene un marco normativo que establezca su injerencia en la toma de decisiones con su participación activa, que al final atañen directamente a la ciudadanía y sus dificultades.

La presión social en México, se destaca más a partir de movilizaciones de las masas, que con la amenaza latente y la toma de calles logra desviar la mirada del Estado, el cual determina solucionar esta dificultad apremiante para no afectar otras esferas de la sociedad. Es así como los estratos sociales que no logran presionar de la misma manera no acceden a la agenda pública y mantienen el mismo estado de las cosas.

Es por ello, que la sociedad civil debe actuar dentro de un conjunto de normas aplicables que ayuden a implementar las Políticas Públicas en un sentido más racional y por lo mismo, menos subjetivo a la hora de la puesta en marcha de las políticas, esto se puede lograr a partir de la elaboración de leyes que coadyuven a la inserción de la sociedad organizada en la ejecución jurídica y análisis de las propias Políticas.

Para que la sociedad civil se inserte en la dinámica de solución de problemas públicos deben cumplir con una serie de condicionamientos que logren cumplir con los objetivos previstos⁴¹.

1. Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.
2. Garantizan los derechos humanos y el Estado de derecho.
3. Contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos.
4. Promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones.
5. Incorporan a más actores privados a la esfera pública.

Lo anterior enmarca los elementos para que la sociedad civil ayude a democratizar la toma de decisiones, por medio de la injerencia directa de esta y el seguimiento a los asuntos que le competen, con una acción continua hasta lograr que las necesidades y problemáticas sean resueltas con la mayor eficacia y eficiencia.

Con la inserción de la sociedad civil en los asuntos de gobierno se logra, sin lugar a dudas, la democratización de la toma de decisiones, sin embargo, no existe un

⁴¹ Méndez, José Luis, (coordinador), Tapia Álvarez, Mónica, Op. Cit., p. 420.

marco legal regulatorio que logre de una manera eficaz su inclusión, las Políticas Públicas se implementan discrecionalmente a partir del gobierno en turno, el cual tiene en sí mismo su propia corriente y visión, además de cambiar con el sexenio.

Para lograr lo anterior surge la necesidad de elevar a las Políticas Públicas a un rango legal obligatorio, con reglas más claras y con una condición regulatoria para que no se opere la decisión final de la implementación de las Políticas Públicas al libre albedrío del mandatario en turno.

Es así que el municipio como la parte más cercana a la ciudadanía debe jugar un papel trascendental en tanto las Políticas Públicas, dándole una regulación directa, desde el artículo 115 con sus leyes secundarias que requiera, además de cambiar el artículo 26 constitucional, relativo a la planeación en México.

2. ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO MEXICANO

2.1. Marco constitucional de las Políticas Públicas en el municipio mexicano.

Desde hace más de 70 años, México cuenta con ordenamientos legales relacionados con la planeación, por lo que este tema no es nuevo en el contexto nacional. En el Diario Oficial de la Federación de 1930, se pueden establecer los cimientos históricos de la Ley sobre Planeación General de la República que daba origen a una Comisión de Programa, órgano dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuyo propósito fundamental era la elaboración de estudios, planos y programas para coordinar el desarrollo material del país “de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras”.

El primer plan sexenal para el periodo 1934-1940 proporcionó una visión de cambio en su momento, debido a que estableció los objetivos y la acción del gobierno. Este plan incorporó el concepto de desarrollo económico, poniendo énfasis en superar las difíciles condiciones del sector externo. También partió de un amplio diagnóstico del sector agrario y educativo⁴².

En las últimas décadas, las condiciones económicas adversas han sido un detonante para impulsar los esfuerzos institucionales dirigidos a lograr un proceso

⁴² Méndez, José Luis, (coordinador), Vásquez Colmenares, Pedro, Op. Cit., p. 106.

de planeación más ordenado, que dé dirección y coherencia al quehacer público y establezca prioridades conjuntamente con los sectores social y privado, dentro de una perspectiva amplia del desarrollo para el financiamiento de las políticas públicas.

Por ello, el concepto de planeación pública ha evolucionado en el sentido de que una planeación efectiva y realista debe reconocer las restricciones de tiempo y de recursos para enfrentar la crisis.

Como consecuencia de lo anterior, a principios de los años ochenta se elevó a rango constitucional la creación de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) el cual no implicaba nuevas estructuras burocráticas, sino integrar en forma coherente los diversos componentes de planeación que a lo largo de la historia del país se fueron creando⁴³.

La planeación en México comienza con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 26, el cual da las pautas para establecer en los demás ordenamientos los elementos que regularan dicha acción dentro del gobierno federal.

En la ley de planeación se encuentran estipuladas las reglas que deben acatarse para llevar a cabo los objetivos determinados con anterioridad para lograr una integración y desarrollo democrático.

⁴³ Méndez, José Luis, (coordinador), Vásquez Colmenares Pedro, Op. Cit., p. 410.

Es en el Plan Nacional de Desarrollo donde se implementan las directrices que dirigirán los destinos del país en lo tocante a los planes federales, estatales y regionales, los cuales deben tener cohesión entre sí para lograr un acuerdo nacional, que logre el desarrollo y el crecimiento en cada caso específico del país.

Por otro lado, la autonomía y ejercicio de las propias funciones de los municipios están encuadrados en el Artículo 115 constitucional, que da las bases para la organización y funcionamiento de dichas entidades, las cuales tienen una cercanía más fehaciente con la ciudadanía.

En lo tocante a los recursos monetarios que se reparten a los municipios, son regulados por el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, conformado por aportaciones federales hacia los estados, los cuales son enviados a través de partidas presupuestales aprobadas por el Congreso mexicano.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil son reguladas por la Ley del mismo nombre, las cuales reciben recursos económicos del erario para que estas coadyuven con las autoridades federales, estatales y principalmente municipales a la elaboración, implementación y seguimiento de las Políticas Públicas en los rubros específicos para lo que fueron creadas.

El marco legal antes descrito, es una muestra somera de las leyes y reglamentos que regulan en un grado u otro la planeación gubernamental en los diferentes niveles de gobierno, desde el federal hasta el municipal pasando por el estatal.

Pero, como se verá más adelante y con mayor detalle, en ningún ordenamiento jurídico de los mencionados con antelación maneja en estricto sentido el término Políticas Públicas, dado que éste no aparece como una figura de la planeación estratégica gubernamental de ningún nivel en México.

La importancia de establecer un marco legal que específicamente oriente las actividades gubernamentales hacia las Políticas Públicas se centra en la especificidad de éstas a favor de los grupos sociales más vulnerables, con la intervención y coadyuvancia de la sociedad civil, lo cual no realiza, ni con mucho, el Estado por sí mismo.

2.1.1. Antecedentes históricos del artículo 26 constitucional.

El artículo 26 constitucional como eje rector de la planeación mexicana ha tenido cambios sustanciales en cuanto a su texto original, por principio, en la Constitución de 1917 su redacción era de la siguiente manera:

“Art. 26.- En tiempos de paz, ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra, los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente” .

Como se deja ver en el texto original, no existe relación alguna en lo tocante a la planeación ni a la rectoría del Estado en el artículo descrito anteriormente, el cual, como se observará más adelante, no tiene la menor relación con el texto actual.

Por su parte, en la Constitución de 1824, el artículo citado está inserto en el Título III, referido a la conformación de la Cámara de Senadores de ese año. Tomando como referencia el artículo precedente, es decir, el 25. Para su mejor comprensión se lee:

“Artículo 25.- El senado se compondrá de dos senadores de cada estado elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”.

“Artículo 26.- Los senadores nombrados en segundo lugar cesarán a fin del primer bienio, y en lo sucesivo los más antiguos”.

La referencia a éste artículo va dirigido a la conformación de la Cámara de Senadores y de la organización y funcionamiento de los poderes de la Unión.

Siguiendo con la Constitución de 1824, y revisando en sus generalidades los 177 artículos que la conforman no se habla de alguna manera de la planeación, señala entre otras cosas⁴⁴ :

- a) Proporciona el Nombre oficial del país: Estados Unidos Mexicanos.
- b) Se presenta en nombre de Dios Todopoderoso autor supremo de la sociedad
- c) México se ostenta como república
- d) Integración del territorio

⁴⁴ Pérez De Los Reyes, Marco, Historia del Derecho Mexicano, primera edición, Oxford, México, 2008, p. 443.

- e) Integración del poder legislativo
- f) Elaboración de un censo poblacional cada cinco años
- g) Edad mínima para poder ser electo como diputado y senador
- h) Apertura de las sesiones del congreso
- i) Establecimiento de la presidencia y vicepresidencia
- j) Sistema de interpretación y modificación de la Constitución.

Como se puede distinguir fácilmente, solo se establecen las bases primigenias del funcionamiento elemental de la nueva nación, sin tener en cuenta tampoco, a la parte dogmática que después será integrada en la Constitución de 1917.

Siguiendo en la misma línea, en la Constitución de 1857 no existe como tal un artículo que regule la planeación o planificación estatal, los principales ejes de dicho ordenamiento son, entre otros⁴⁵ :

- a) Contiene una sección dedicada a los derechos del hombre
- b) En el artículo 2º. Se señala la abolición de la esclavitud
- c) Libertad de prensa y expresión.
- d) Se otorgan las categorías de mexicanos, extranjeros y ciudadanos.
- e) División de poderes.
- f) Prerrogativa de voto al ciudadano activo y pasivo, así como la exclusión de la mujer en éste ejercicio.
- g) Desaparecen la vicepresidencia y el senado de la República.

⁴⁵ Pérez De Los Reyes, Marco, Op. Cit., p. 509.

Aquí también se hace una omisión a los planteamientos de lo referido tiempo después en la Constitución que rige hasta nuestros días.

2.1.1.1. Reforma Constitucional 3 de febrero de 1983.

La más importante reforma que ha sufrido éste artículo constitucional se llevó a cabo el 3 de febrero de 1983, fecha en la cual fue promulgada.

El texto vigente de nuestra Constitución fue incorporado en el periodo de sesiones de 1982, con motivo de las reformas promovidas por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado al inicio de su mandato.

Hasta antes de la reforma, el texto se refería a la inviolabilidad de la correspondencia, la cual fue trasladada al artículo 16 referente a las garantías individuales.

De esta manera, se fijan las directrices para que se establezcan los principios de la rectoría del Estado, principalmente en lo referente a la economía, dando especial énfasis a la planeación.

2.1.1.2. Reforma Constitucional 1 diciembre de 1994.

La reforma constitucional al artículo 26 de la Carta Magna mexicana, se realizó en la LVII legislatura, en 1 de diciembre de 1994, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999, a instancias de la propuesta del presidente de ese entonces Ernesto Zedillo Ponce de León, quien adiciona en el citado artículo

la calificación de “sustentable”, respecto a la garantía que corresponde al Estado sobre la rectoría del desarrollo nacional.

2.1.2. Relación jurídico-normativa entre el artículo 26 constitucional y las Políticas Públicas.

El Artículo 26 constitucional en México está referido a la planeación, pero solo desde el punto de vista del gobierno, es decir, no tiene referencia directa hacia las Políticas Públicas, aun en detrimento de lo que dice en el primer párrafo cuando menciona que será democrática. De esta manera, en el artículo que se hace alusión se lee:

Artículo 26.

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará

los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, Estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.

La responsabilidad de normar y coordinar dicho Sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.

El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como Presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo.

Los miembros de la Junta de Gobierno sólo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o culturales.

En nuestra Carta Magna, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de planeación, mientras que planear, de acuerdo con la estructura jurídica vigente, corresponde específicamente al Presidente de la República⁴⁶.

Lo anterior significa que, por mandato constitucional, el Legislativo le otorga facultades al Ejecutivo para planear a mediano plazo; sin embargo, en los hechos, podemos observar que los instrumentos más importantes de nuestro sistema de planeación vigente son, tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación como la Ley de Ingresos de la Federación, los cuales en cada ejercicio deben ser discutidos⁴⁷.

La presión política se pone de manifiesto en la planeación y en la elaboración del Presupuesto, cada fuerza estratégica al interior del Congreso confluye en sus propios intereses lo que conlleva a modificar el plan que con antelación se había propuesto, lo que da como resultado buscar los intereses que den mayor capacidad de manejo y discrecionalidad de los recursos asignados.

En el camino de la aprobación del presupuesto puede sufrir modificaciones por parte de la Cámara de Diputados, lo cual proporciona la idea clara de que el Presupuesto que pudiera ser destinado directamente para la ejecución de los planes y programas enmarcados dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el cual es un compromiso exclusivo del Poder Ejecutivo, puede no llevarse a cabo, sin responsabilidad directa para las Cámaras, dando como resultado, la falta de vinculación y responsabilidad por parte de éstos.

⁴⁶ Méndez José Luis, (coordinador), Vásquez Colmenares, Pedro. Op. Cit., p.110.

⁴⁷ *Ibíd*em, p. 111.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) ha venido ajustándose en algunos de sus objetivos, aunque sigue desempeñando un elemento en el discurso para el diseño de las Políticas Públicas. La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son, hoy por hoy, los instrumentos más importantes de nuestro sistema de planeación pública, razón por la que predomina una visión de muy corto plazo de lo que se debe realizar y esperar para el país⁴⁸.

Los preceptos constitucionales en los que se basa el actual SNPD, no han tenido cambios significativos, tampoco han sufrido alguna modificación en su articulado interno, desde su creación, las etapas administrativas para su operación han permanecido estáticos, lo que no ha permitido que la planeación funja como motor para la implementación de Políticas Públicas.

Por su parte, la modernización de las normas jurídicas del presupuesto como parte del SNPD, mediante la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria hecha en 2006 (LFPRH), sustituyó a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la cual tiene por objeto reglamentar el Presupuesto de Egresos de la Federación, la cuenta de la hacienda pública federal, las retribuciones a los servidores públicos, así como cuidar que no se realicen gastos no presupuestados y que el uso de los recursos federales sea eficiente, eficaz y con honradez⁴⁹.

La LFPRH constituye un ordenamiento más moderno, ya que su antecedente inmediato tenía más de 30 años de vigencia. En ella se incorporan temas fundamentales para las finanzas públicas federales que se refieren al equilibrio y

⁴⁸ Méndez José Luis, (coordinador), Vásquez Colmenares, Pedro, Op. Cit., p. 112.

⁴⁹ Idem.

programación del gasto, la incorporación de herramientas de medición de la gestión pública, principalmente del uso de indicadores asociados a un marco estratégico que permitan identificar la evolución de los programas y la disposición para crear todo un sistema de evaluación del desempeño orientado a resultados⁵⁰.

El proceso de negociación relativo al trato político-legislativo no permitió que la Ley anteriormente mencionada tomara los temas clave de la gestión pública, como la evaluación del impacto de programas y los estímulos al desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de los recursos federales en los niveles estatales, municipales y federal, para, con ello, formular de manera más eficiente el presupuesto y facilitar su ejercicio a mediano y largo plazo.

La evaluación dentro del SNPD, carece de instrumentos que logren este cometido, por falta de perspectiva a largo plazo, con una condición cortoplacista, falta de integración entre los planes y las Políticas Públicas, poca integración entre los diferentes órdenes de gobierno, distribución poco clara de los recursos asignados, así como la inercia fiscal y hacendaria del gasto público.

La evaluación de las Políticas Públicas sigue siendo casi nula dentro del proceso de planeación. Puede considerarse que la gran ausente en todo este importante sistema es la sociedad, la cual participa en los foros de consulta para la integración del Plan Nacional de Desarrollo por disposición constitucional y, sobre todo, para que se ejerza una rendición de cuentas vertical (gobierno-sociedad) y sistemática, debido a que hoy esa rendición de cuentas es a petición de parte y está muy fortalecida en forma horizontal (entre los poderes de la Unión), es decir, entre instituciones de la República. No obstante lo anterior, hoy existen algunos

⁵⁰ Cfr., Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Presidencia de la República. México, 2006, p. 50.

esfuerzos que se revisarán más adelante para efectos de evaluación del desempeño⁵¹.

Resulta obvio que ahora México tiene un marco jurídico más moderno, pero, sin duda, aún insuficiente, carente de integración se encuentra la acción gubernamental, así como la falta de participación de actores de la sociedad civil. La actuación de los sectores público, privado y social no se basa en un modelo de país articulado. Algunos ordenamientos, como la LFPRH o la Ley de Transparencia, muestran signos de modernidad ante una Ley de Planeación que no se actualiza y una directriz constitucional que permanece estática en materia de planeación⁵².

2.1.3. Artículo 115 constitucional.

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la forma de organización del municipio en México, y otorga facultades específicas para su funcionamiento, así como su régimen de contribuciones y su designación como Municipio Libre, a saber:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio

⁵¹ Méndez, José Luis, (coordinador), Vásquez Colmenares, Pedro, Op. Cit., p. 111.

⁵² Ibídem, p. 113.

Libre, conforme a las bases siguientes: (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)

En el inciso I del artículo constitucional referido con anterioridad, se muestra la forma de administración del Municipio, este se basa en el Ayuntamiento, que se conforma por personal elegido por elección popular; integrado por un Presidente Municipal, así como regidores y síndicos que la propia ley determine, así como su competencia y relación entre directa entre este y el gobierno estatal.

Siguiendo en el mismo apartado, la referencia a la elección de los integrantes del Ayuntamiento se lee: **Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.**

En tanto a las sanciones por causas graves que la ley prevenga, de los integrantes de los Ayuntamientos, **Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender a los Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga,** todo lo anterior sin detrimento de las acciones de defensa que cada

uno tiene para ejercer, con las garantías de audiencia y defensa que otorga la Constitución.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Por su parte, el inciso II del ordenamiento jurídico en comento, hace referencia a su propio patrimonio, así como de la particularidad de su autonomía jurídica, basados en los “Bandos de Policía y Buen Gobierno”, los cuales son los cimientos para que se organice la Administración Pública municipal, así como regular los procedimientos, funciones y servicios públicos y la participación de la ciudadanía.

Las funciones y servicios públicos que tienen a su cargo los Municipios dentro de su ámbito espacial de competencia se establecen en el inciso III del referido artículo 115 constitucional, entre los que podemos destacar los siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;**
- b) Alumbrado público.**
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;**
- d) Mercados y centrales de abasto.**
- e) Panteones.**
- f) Rastro.**
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;**
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e**
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.**

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Sin menoscabo de los servicios y prestaciones que pudieran tener a su cargo los Municipios, estos podrán coordinarse y asociarse con otros Estados previa autorización, para la mejor y más eficaz ejercicio de sus funciones, en beneficio de sus comunidades.

Mención aparte merecen las comunidades indígenas, dado que la Ley establece que: **dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.**

En el caso del apartado IV. Se menciona el uso de la hacienda municipal, la cual administraran libremente, así como formarla de acuerdo a los rendimientos y los ingresos que se obtengan por parte de las contribuciones que las legislaturas locales hayan autorizado con antelación.

De las contribuciones a las que se refiere el inciso IV se pueden destacar:

Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Dentro del inciso V, se mencionan las facultades de planeación que un Municipio está facultado para ejercer, entre las que destacan:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;**
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;**
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación**
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;**
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;**
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones**
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;**
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e**
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.**

En resumen, el multicitado Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede dividirse en dos grandes rubros de autonomía ante los otros dos niveles de gobierno, a saber: a) autonomía política, al tener un cuerpo colegiado, electo por voto universal y secreto, que toma las decisiones en

representación de su comunidad sin que exista injerencia directa entre este y los gobiernos estatales; b) autonomía financiera, con el precepto de la libre administración hacendaria, la cual formará con los bienes que tiene a su cargo, así como con las contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor.

En el precepto constitucional antes mencionado, prevalece la idea de la independencia administrativa y financiera del Municipio, desde su inserción como la parte más pequeña de la organización política del Estado mexicano, hasta su relación con los otros dos niveles de gobierno, el federal y el estatal. En su organización interna, se determina la forma de funcionamiento, su organización política administrativa, así como su régimen recaudatorio y fiscal.

Habría que destacar que dentro del marco regulatorio del Municipio mexicano sólo se hace mención a la planeación estratégica y regional, pero en ningún momento hay evocación específica en tanto se hable de Políticas Públicas y su aplicación en el territorio municipal, además de no existir dentro de la propia organización en el cabildo alguna referencia a la aplicación de las Políticas, lo cual imposibilita en algún sentido la participación ciudadana en la decisión y resolución de los problemas públicos.

2.2. Las Políticas Públicas en el marco de la planeación institucional.

La planeación en México, como ya se ha visto con anterioridad, tiene como base jurídica el artículo 26 constitucional, teniendo, evidentemente sus leyes secundarias, las cuales marcan los parámetros en los que puede actuar el gobierno para proyectar las acciones en determinado tiempo y lugar.

Para esto, las leyes reglamentarias del artículo 26 constitucional, son, entre otras, la Ley de Planeación y por supuesto el Plan Nacional de Desarrollo, los cuales determinan el hacer o no hacer de la política gubernamental.

Por otro lado, la participación ciudadana está también regulada por la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por la Sociedad Civil, en donde se encuentran las acciones que pueden realizar las organizaciones que deciden participar al interior del gobierno para coadyuvar a la resolución de los problemas públicos, además de contribuir con ello a la democratización del gobierno.

2.2.1. Ley General de Planeación

La Ley General de Planeación fue promulgada el 5 de enero de 1983, por el entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, y es la Ley reglamentaria del artículo 26 constitucional.

En dicho ordenamiento legal se define a la planeación como: “la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen”.

La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales,

culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los principios de autodeterminación de las de la toma de decisiones a partir de la independencia en los ámbitos políticos económicos y sociales.

La relevancia sobre la preservación del régimen democrático, federal y representativo a la que la propia Constitución establece, con énfasis especial de la consolidación de la democracia como un sistema de vida, impulsando la participación activa de la sociedad en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.

La Ley en comento también hace alusión de manera directa a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, para con ello elevar la calidad de vida y mejora en las condiciones de existencia de la población y su desarrollo armonioso.

Asimismo, las garantías individuales son determinantes para lograr las libertades y derechos sociales políticos y culturales que llevaran a mantener un desarrollo planeado y planificado de la sociedad.

También este capítulo mantiene la idea de fortalecer el pacto federal, así como respetar el municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país con la descentralización de las actividades

En tanto las Políticas Públicas en este apartado solo se menciona de manera referencial hacia la factibilidad cultural nacional en el inciso VIII del multicitado artículo 26.

La referencia, dentro de los principios antes mencionados, hacia las Políticas Públicas solo están encaminadas hacia los asuntos culturales, quedando así fuera de ésta Ley algunos de otros asuntos importantes en la vida pública de los ciudadanos, *verbi gracia* políticas encaminadas a solucionar las cuestiones alimentarias, empleo, inversión pública.

La Ley de Planeación determina dentro de su cuerpo legal, que se fijarán los objetivos y las metas basados en los estudios de posibilidad, así como la asignación de los recursos, tiempos de término y la evaluación de resultados.

También se determina las responsabilidades del Ejecutivo Federal para llevar a cabo: **la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, es decir, debe tomarse en cuenta la intervención de la ciudadanía en tanto las decisiones dirigidas hacia las Políticas Públicas.**

La división de poderes queda enmarcada en la relación existente entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, ya que aquel envía el Plan Nacional de Desarrollo para que externé su opinión, así como, dentro de sus atribuciones constitucionales, formular las observaciones pertinentes durante el propio proceso legislativo.

La Ley contempla que la planeación debe ser democrática, es decir, con la participación de todos los integrantes de la sociedad, empezando por todas las dependencias de la Administración Pública Federal, teniendo como eje rector a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La SHCP, tiene, entre otras, las siguientes atribuciones en tanto la planeación democrática:

Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género.

Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República.

Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales.

Asimismo, la propia Ley en comento, determina la participación de la ciudadanía en la planeación, para dar con ello mayor intervención de ésta en los asuntos públicos.

La inclusión de toda la ciudadanía está presente en dicho ordenamiento, puesto que en la participación y consulta intervienen los grupos sociales con el propósito

de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Se hace mención aparte de las comunidades indígenas, las cuales, por sus características propias, deben ser consultadas para no afectar su desarrollo, además de que será el propio Ejecutivo Federal quien deberá realizar dicha consulta para que las comunidades emitan su opinión correspondiente.

Dentro de las fases del proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control) de los Planes y Programas se realizarán de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, en donde se determinarán: **los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá provisiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus provisiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural.**

Los planes se llevarán a cabo a través de programas, los cuales estarán divididos en sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán los encargados de elaborar los programas anuales para la ejecución de los planes sectoriales, regionales y especiales, además de cuidar que conlleven congruencia entre si, tendrán vigencia de un año, por lo demás servirán como base para integración del presupuesto tomando en cuenta la legislación hacendaria correspondiente.

La referencia a las Políticas Públicas en ésta Ley solo están mencionadas en el numeral VIII, del Artículo 2°. Señalando la factibilidad cultural de las mismas políticas, sin realizar alguna especificación de cómo llevarse a cabo a diferencia de los programas, en donde se da una clara información de su funcionamiento.

2.2.2. Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018)

El eje rector de la planeación en México, es, sin duda el Plan Nacional de Desarrollo (PND), derivado del artículo 22 la Ley General de Planeación el cual proporciona los elementos que regirán durante un sexenio determinado, fijará los objetivos que deben realizarse a través de un tiempo y lugar determinado.

Para tal efecto, el PND 2013-2018, tiene en su estructura el diagnóstico de la situación del país en el momento de formularlo, así como los ejes objetivos y líneas de acción para resolver los asuntos más apremiantes en el que el gobierno debe poner su especial atención.

En este sentido, el PND 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, se divide en cinco apartados, los cuales establecen el marco y las acciones a seguir para lograr en desarrollo económico, social y político del país.

Los principales ejes y objetivos en los que el PND pone énfasis son:

I. México en Paz, en donde se busca garantizar la seguridad nacional, así como la procuración de justicia pronta y expedita, la protección de los derechos humanos de toda la población.

II. México Incluyente, Garantizar los derechos de inclusión social, equidad en la sociedad, derechos de salud y proveer el desarrollo de una vida digna.

III. México con Educación de Calidad. Garantizar la inclusión y la equidad en el Sistema Educativo. Ampliar el acceso a la cultura como un medio para la formación integral de los ciudadanos. Promover el deporte de manera incluyente para fomentar una cultura de salud. Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares para el progreso económico y social sostenible

IV. México Próspero. Mantener la estabilidad macroeconómica del país, así como la democratización de los servicios de financiación, crecimiento económico, desarrollo sustentable y sostenido,. Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones. Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva. Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica. Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país. Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país.

V. México con Responsabilidad Global; Ampliar y fortalecer la presencia de México en el mundo. Promover el valor de México en el mundo mediante la difusión económica, turística y cultural. Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva. Velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros en el territorio nacional.

La planeación y programación estatal, como se ha visto más arriba trata de ver hacia el futuro y determinar las estrategias y planes de acción para prever las

posibles problemáticas a futuro y estar preparados para solucionarlos lo más pronto y eficaz posible.

Es por ello que la planeación dentro de la institucionalidad es importante, puesto que en ello recae la responsabilidad de fijar los objetivos y metas que deben alcanzarse en el lapso de seis años.

2.2.3. Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La importancia que cobra el Ramo 33 de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, radica en la forma en que son transferidos los recursos que administra la hacienda pública a las Entidades Federativas y a los Municipios. Estos recursos están condicionados al cumplimiento de los objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal de acuerdo a la planeación estratégica enmarcada en la Ley de Planeación aprobada previamente.

La operación del Ramo 33 está elevada a mandato legal en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional.

En el párrafo anterior se puede observar la importancia que tiene en sí mismo el citado Ramo 33, es aquí donde se aprueban los recursos financieros con que contará el Municipio para llevar a cabo su planeación estratégica y regional en beneficio de sus gobernados para lograr, con ello, un desarrollo que involucre a la mayor población posible.

Las aportaciones que la federación transfiere a los municipios para su ejercicio y funcionamiento se hacen a través del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).- Conforme al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El fondo que reciben los municipios a través de las aportaciones federales con cargo al FORTAMUN, serán destinadas a la ejecución de las obligaciones, con preferencia a los empréstitos, pagos de derechos y seguridad pública, sin referencia directa a las Políticas Públicas, las cuales no tienen recursos exclusivos para su ejecución y por ende, no cuenta con la atención adecuada de parte de los Municipios como segmento de la planeación estratégica.

Es en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley de Coordinación Fiscal, donde se proponen para un ejercicio fiscal, el destino de la inversión pública y del gasto corriente, así como la amortización de deuda contraída para el desarrollo de proyectos, principalmente los destinados a las educación e investigación científica y el apoyo a la infraestructura concesionada en donde se combinen recursos públicos y privados.

Es así como de manera muy general podemos explicar la importancia que cobra el ramo 33 en el funcionamiento de los municipios a corto plazo, dado que el citado recurso se destina a cada entidad federativa de acuerdo al presupuesto de Egresos de la Federación, el cual se reparte cada año.

2.2.4. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

La Ley Federal de Fomento a Las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil fue promulgada en el sexenio de Vicente Fox Quesada, en el año de 2004, atendiendo a la importancia de incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones en tanto la planeación en México, donde se refieren los siguientes objetivos estipulados en el artículo 1º.

I. Fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil señaladas en el artículo 5 de esta ley;

II. Establecer las facultades de las autoridades que la aplicarán y los órganos que coadyuvarán en ello;

III. Determinar las bases sobre las cuales la Administración Pública Federal fomentará las actividades a que se refiere la fracción I de este artículo;

IV. Establecer los derechos y las obligaciones de las organizaciones de la sociedad civil que cumplan con los requisitos que esta ley establece para ser objeto de fomento de sus actividades, y

V. Favorecer la coordinación entre las dependencias y entidades del gobierno federal y las organizaciones de la sociedad civil beneficiarias, en lo relativo a las actividades que señala el artículo 5 de la misma.

Por su parte y siguiendo en el mismo tenor, en el artículo 5º de la Ley se establecen las actividades que pueden desarrollar las Sociedades Civiles, entre las que se encuentran: la asistencia social, el apoyo a la alimentación, actividades cívicas primordialmente las enfocadas a promover la participación ciudadana en los asuntos de interés público.

Asimismo, la asistencia jurídica hacia la ciudadanía, apoyo al desarrollo de los pueblos y las comunidades indígenas, promoción de la equidad de género, atención a grupos sociales con discapacidad, defensa de derechos humanos, promoción y apoyo educativo, acciones para mejorar la economía popular; seguridad nacional, son algunas de las actividades que confiere la Ley las Asociaciones Civiles.

En el numeral III del artículo 5º de la Ley Federal de Fomento las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, se menciona la participación ciudadana en los asuntos gubernamentales, de una forma no expresa implica la cooperación con las autoridades en función de la implementación de las Políticas Públicas, así como la vigilancia y coordinación.

Entre los derechos que tienen las Organizaciones Civiles, de acuerdo al artículo 6º se encuentran las de participar como instancias de participación y consulta, conforme a la Ley de Planeación, coadyuvar con las autoridades competentes, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en la prestación de servicios públicos relacionados con las actividades previstas en el artículo 5 de la Ley; participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el multicitado artículo 5º de la Ley.

El marco jurídico anteriormente descrito es, grosso modo, la forma en la que se lleva a cabo la planeación en México, de lo general a lo particular, en forma jerárquica, y es el artículo 26 constitucional el que proporciona la base para realizar esta actividad gubernamental.

El artículo 115 constitucional define la forma en que el municipio se opera y la manera en la que las Políticas Públicas no han podido insertarse, además del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación de donde provienen los recursos para ser aplicados en los municipios para su funcionamiento.

3.- IMPLEMENTACIÓN Y DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO MEXICANO: DIAGNÓSTICO E IMPACTO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS DE ALIMENTACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA COMPARADA.

3.1. Sociedad globalizada y política pública

Friedman menciona que existieron tres grandes eras de globalización: La primera abarcó desde 1492 cuando zarpó Colón en América y se abrió el comercio entre el Nuevo y el Viejo Mundo. La segunda se prolongó desde 1800 hasta 2000, cuando caen los costos de transporte por la invención de la máquina de vapor y el ferrocarril. La tercera empieza en el 2000 con el nuevo poder de los individuos

para competir y colaborar a escala global⁵³, con esto se puede colegir que el fenómeno de globalización no es un suceso nuevo, tiene sus raíces desde hace más de 500 años y su influencia en todos los ámbitos de la vida tiene su predominio en lo económico, político y social con todas las implicaciones que esto conlleva.

La fuerza dinámica de la primera etapa de la globalización fueron los países, en la segunda etapa las empresas y en la tercera son los individuos⁵⁴. La característica más importante del actual fenómeno de globalización es la ruptura de las fronteras y el intercambio de mercaderías con una velocidad cada vez más rápida, con el acercamiento de las sociedades a partir del uso de las tecnologías.

La sociedad globalizada es autorreferenciada, tiene poderes ambivalentes, es sectorizada, padece una crisis de gobernabilidad de las acciones estatales y cuenta con un Estado impulsor de políticas públicas y una burocracia internacional que se dirige como una nueva instancia de poder.

A partir de la década de los 90's, la globalización se convierte en un modelo socioeconómico que acelera los cambios gracias a los avances en la tecnología, y el uso cada vez con más fuerza del internet, además del impacto económico que da como resultado el acceso libre a los códigos fuente, la subcontratación y el traslado de fábricas con objetivos claros de abaratar costos, conectar sus sistemas de planificación con sus proveedores, generar economías de escala y acceder a toda la información posible⁵⁵.

⁵³ Friedman, Thomas, La Tierra es Plana, Breve Historia del Mundo Globalizado, primera edición, Martínez Roca, México, 2006, p. 19. Tomado de: univirtual.inicauca.edu.com

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Friedman, Thomas, Op. Cit., p. 89.

El análisis de las Políticas Públicas en un mundo globalizado ayuda a resolver problemas en la sociedad que en teoría han cambiado a partir de la aparición de la globalización en el mundo, la realidad de la vida en comunidad se ha transformado y hay que resolver la nueva realidad social a través de la focalización de los saberes y conocimientos en un tiempo y lugar determinado con la ayuda de la sociedad civil y la iniciativa privada.

La agenda política que llevará a resolver las exigencias de la sociedad globalizada debe estar inmersa en la negociación y la inclusión de las clases sociales menos favorecidas que han sufrido los estragos del capitalismo salvaje influenciado por las empresas transnacionales, así como por las burocracias que ayudan al gobierno en turno en menoscabo de la democracia y la participación ciudadana.

El Estado tiene que renovarse para asumir una nueva agenda política y para solucionar los problemas de gobernabilidad y recuperar su poder frente a la burocracia internacional⁵⁶.

De esta manera, la sociedad globalizada debe coadyuvar con el Estado para continuar con la tarea de resolución de problemas públicos a través de las Políticas Públicas⁵⁷. El desplazamiento del ángulo de análisis que implica las políticas públicas es un reto reciente para México en particular y para la aldea global en lo general.

Los programas de acción que significan las Políticas Públicas representan la realización concreta de decisiones, es el medio usado por un actor en particular

⁵⁶Friedman, Thomas, Op Cit., p. 90.

⁵⁷Idem.

llamado Estado, en su voluntad de comportamientos mediante el cambio de las reglas del juego operantes hasta entonces⁵⁸.

Por lo tanto, para que las Políticas Públicas lleguen a ser la respuesta eficaz a los problemas de la sociedad, debe ser capaz de abordar a la sociedad globalizada, el Estado tendría que apropiarse del análisis de las políticas públicas y a través de su idea y representar a la sociedad globalizada.

Estas ideas y constructos teóricos permiten adelantar investigaciones más abiertas y, por lo mismo, puede facilitar la implementación de las Políticas Públicas en un cambio de paradigma que comprenda a la sociedad globalizada.

3.2. Política Pública en Brasil

En la Constitución Política de la República Federativa del Brasil, se menciona la capacidad del gobierno para realizar la implementación de las políticas, mencionada en el título VIII, llamada “Del Orden social” (**Constitución Política de Brasil**), específicamente en las Secciones I a IV, referidas concretamente a las políticas relativas a la salud y el bienestar social.

Con la globalización se llevan a cabo procesos de liberalización económica y de una apertura comercial, en las últimas décadas, América Latina en general y Brasil en especial buscan paradigmas de organización más modernos que los lleven a crear escenarios que los trasladen a ser cada vez más competitivos, con tendencia a desarrollar modelos que les permitan su inserción en el concierto

⁵⁸Röth Deubel, André Noel, Políticas Públicas, Formulación, Implementación, Evaluación, primera edición, Ediciones Aurora, Bogotá 2006, p. 19.

internacional, principalmente en lo concerniente a la economía, buscando siempre una tendencia desarrollista que ayude a su población a tener estándares de vida más altos que permitan una equidad social al interior del país.

Las políticas de promoción de la innovación en Brasil, se tornan actualmente mucho más importantes que en el pasado, teniendo en vista el reconocimiento crucial para intensificar la competitividad, a través del fortalecimiento de la capacidad de los individuos y las empresas de aprender y adquirir conocimientos. Para ello, es necesario pensar e instrumentalizar las nuevas políticas y estrategias de desarrollo adoptando el enfoque sistémico, conforme el concepto de Sistemas Nacionales de Innovación (SNI) que desde una perspectiva amplia de análisis, puede ser vista como una herramienta de análisis y de promoción del desarrollo y del crecimiento económico⁵⁹.

Los Sistemas Nacionales de Innovación conforman una herramienta esencial para el gobierno brasileño, el cual ayudará a enfrentar con mayor eficacia los desafíos financieros que la globalización impone, a través de vincular de manera armoniosa las necesidades microeconómicas de las comunidades locales y las condiciones macroeconómicas del país en su conjunto, todo ello a través de las Políticas Públicas que funcionaran de enlace y cohesión entre los actores económicos antes descritos.

Es al Ministerio de Planificación Presupuesto y Gestión, órgano central de la Administración Pública Federal que tiene por misión: planear y coordinar las políticas de gestión del gobierno brasileño, para fortalecer las capacidades del estado para promoción del desarrollo sustentable y de actualización de la entrega de resultados a los ciudadanos⁶⁰.

⁵⁹ Cfr., Recompensa Lázaro, Camilo, S.N.E. Revista Latinoamericana, Brasil, 2000, p. 70.

⁶⁰ Cfr. Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Gobierno de Brasil, Brasil, 2010, p. 3

En 1967, se crea el Ministerio de Planificación y Coordinación General. En 1974 a través de la ley 6036 la planificación deja de ser ministerio y pasa a ser una secretaria, la SEPLAN. Con status de ministerio y conectada a la presidencia de la república, la SEPLAN se tomaría por el comando de sus ministros en el período, el centro de las decisiones económicas en el país⁶¹.

A partir de los años 80, en tiempos de inflación elevada, hubo un reordenamiento de las acciones desarrolladas, relegando a segundo plano las actividades de planificación, en favor del desarrollo de medidas de corto plazo. Como consecuencia, se desencadenaron varios cambios organizacionales que colocaron a la SEPLAN simplemente como un órgano coordinador de las acciones económicas inmediatas del gobierno.

En 1995, con la reforma administrativa realizada por el gobierno de Fernando Enrique Cardoso, la SEPLAN fue transformada en el Ministerio de Planificación y presupuesto (MP).

EN 1999, en el segundo mandato de Cardoso, con la modificación hecha por la medida provisora 1795 el MP, cambia de denominación a Ministerio de Presupuesto y Gestión (MOG). En ese mismo año, la medida 1911 hace que el MOG se transforme en Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG).

El Ministerio es el encargado en Brasil de la organización de las Políticas, las cuales se llevan a cabo a través de los programas temáticos que organizan las agendas de gobierno para los contenidos de las Políticas Públicas. Cada programa está ligado a un macrodesafío, el cual tiene un valor global y se

⁶¹ Ibídem, p. 2.

desarrolla en los objetivos. El valor global indica un estimado de los recursos necesarios al programa en el periodo.

Los objetivos expresan las opciones del gobierno para la implementación de determinada Política Pública. Tienen metas conjuntas y se desarrollan en iniciativas y metas que el gobierno perseguirá hasta el fin del periodo presidencial, dichas metas pueden ser cualitativas o cuantitativas.

Por su parte, las iniciativas declaran las entregas a la sociedad, de bienes y servicios resultantes de la coordinación de acciones presupuestarias, institucionales, normativas, del acuerdo entre los entes federados, entre estado y sociedad y de integración de Políticas Públicas.

Es en la Gestión de Programas, Mantenimiento y Servicios del Estado donde se incluyen los gastos para el soporte y mantenimiento de la acción del gobierno, aun los que no se tratan en los programas temáticos. En general, cada Ministerio tiene un programa único de esta naturaleza.

Las operaciones especiales son gastos que no contribuyen al mantenimiento de las acciones del gobierno, de las cuales no resulta un producto y no generan contraprestación directa en forma de bienes o servicios. Ejemplos de este tipo de gastos son los pagos de deuda, los reembolsos, los juicios, las transferencias, la compensación, la financiación y las contribuciones a las entidades.

Al ministerio de planificación, presupuesto y gestión, le compete⁶²:

1. Participar en la formulación del planeamiento estratégico nacional.
2. Evaluación de los impactos socioeconómicos de las políticas y programas del gobierno federal y elaboración de estudios especiales para la reformulación de políticas.
3. Realización de estudios y búsqueda para supervisar la situación socioeconómico y gestión de los sistemas cartográficos y estadísticos nacionales.
4. Elaboración y supervisión de y evaluación de leyes de iniciativa del poder ejecutivo federal previstas en el artículo 165 de la constitución.
5. Viabilidad de nuevas fuentes de recursos para los planes del gobierno.
6. Coordinación y gestión de los sistemas de planificación y presupuesto federal, de personal civil, de administración de recursos de la información e informática y de servicios generales, así como de las acciones de organización y modernización administrativa del gobierno federal.
7. Coordinación de las alianzas público-privadas.
8. Formulación de directrices, coordinación de las negociaciones, revisión y evaluación de los financiamientos externos de proyectos públicos con organismos multilaterales y agencias gubernamentales.
9. Formulación de directrices, coordinación y definición de criterios de gobierno corporativo de las empresas estatales federales.
10. Administración patrimonial
11. Política y directriz para la modernización de la Administración Pública Federal.

⁶² Cfr., Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión, Gobierno de Brasil, Brasil, 2010, p. 25.

La estructura del ministerio de planeamiento, presupuesto y gestión fue definida por el decreto número 7675 de 20 enero 2012, donde se especifican los organismos de asistencia directa e inmediata al Ministro del Estado.

3.2.1. Política Pública en torno a la alimentación en Brasil.

A finales de 2002, Luiz Inacio Lula da Silva, presidente de la República del Brasil, declaró la lucha contra el hambre como una de sus mayores prioridades de gobierno. Tras su primer discurso como presidente electo afirmó: “Si, al final de mi mandato, cada brasileño se puede alimentar tres veces al día, habré realizado la misión de mi vida”⁶³ .

Esta declaración generó un gran impacto en la opinión pública nacional y dio inicio a lo que después se llamó Programa Hambre Cero por parte del Gobierno Federal, como Política Pública⁶⁴ .

En diciembre de 2002, poco tiempo después de tomar posesión, el presidente electo solicitó al director general de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) colaboración para constituir un equipo multiagencial con personal de la FAO, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, que trabajaría conjuntamente con un equipo nacional en la revisión del diseño y de los componentes propuestos para el Programa Hambre Cero⁶⁵.

⁶³ Cfr., Diario Jornal do Brasil, 29 de octubre de 2002, p.3.

⁶⁴ Graziano Da Silva, José, Fame Zero, Programa Hambre Cero, S.N.E, Ministerio do Desenvolvimento Agrario do Brasil, Brasil, 2012, p. 59.

⁶⁵ Idem.

El diseño institucional del Programa fue presentado a partir de los siguientes puntos: Recreación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) como órgano de asesoramiento del Presidente de la República⁶⁶.

Creación de un Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA), bajo la órbita de la Presidencia de la República, para formular e implantar políticas de seguridad alimentaria⁶⁷.

De acuerdo al documento de creación del MESA se utilizará para su funcionamiento, la estructura física, personal y el presupuesto de la Secretaría Ejecutiva de la Comunidad Solidaria, vinculada a la Presidencia de la República.

En la Ley Presupuestaria Anual 2003 fueron incluidas tres nuevas acciones, para las cuales fueron agregados 1 800 millones de reales a la Secretaria de la Comunidad Solidaria⁶⁸ con las siguientes líneas de acción:

a) Asistencia financiera a la familia para la complementación de renta para compra de alimentos —Hambre Cero—. En la práctica, se trató de la implantación del Programa Tarjeta Alimentación. El cual acabó quedándose con la mayor parte de los recursos: 1 200 millones de reales.

b) Acciones dirigidas a la compra de la producción de alimentos de agricultores familiares, lo que luego se conoció como el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA): 400 millones de reales.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Graziano Da Silva, José, Op. Cit., p. 61.

c) Acciones dirigidas a la educación alimentaria y a la mejora de las condiciones socioeconómicas de las familias, a las que se incorporaron otras acciones previstas en el Programa Hambre Cero: 200 millones de reales.

La intervención de grupos sociales para la aplicación de compra de la producción de la agricultura familiar estuvo relacionado con el medio rural, su presentación fue una reivindicación para el equipo de transición, se le asignaron inversiones que representaban el segundo lugar entre las inversiones del programa⁶⁹.

El aporte de ese volumen de recursos fue sustancial comparado con el presupuesto de otras dependencias del Estado, aun mas tratándose de un ministerio extraordinario. En la Secretaria de la Comunidad Solidaria, que sirvió de base institucional para el nuevo ministerio, el presupuesto inicial era de solamente 12,5 millones de reales. El presupuesto total de otros órganos que actuaban en el área de la nutrición⁷⁰.

La asignación de recursos financieros no fueron las únicas acciones que se llevaron a cabo para la implementación del Programa, se implementaron otros cambios para captar la mayor cantidad de recursos para el Programa Hambre Cero, provenientes del Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza, transformando dichos recursos en la base financiera de la lucha contra el hambre en Brasil.

Por otra parte, la recepción de donaciones privadas significó una novedad en si misma, pues se reflejó una participación de la sociedad civil, que en su conjunto se volcó a contribuir para, con su intervención monetaria ayudara a erradicar la

⁶⁹ *Ibíd*em, p. 62.

⁷⁰ Graziano Da Silva, José, *Op. Cit.*, p. 63.

pobreza alimentaria en el país, configurando una solidaridad social poco antes vista en el territorio brasileño. Esto constituyó un problema, porque hasta entonces, el Gobierno no contaba con instrumentos legales para gestionar esas donaciones y garantizar su utilización⁷¹.

Las acciones antes descritas funcionaron como base de operación e implementación del programa durante el primer año, así como la palanca de impulso para los siguientes años⁷².

La creación de un ministerio extraordinario que se encargara especialmente del flagelo del Hambre en Brasil, surgió a partir de la idea de la implementación conjuntamente con otros organismos en donde se aplicaran las políticas, así como la creación de nuevas reglas de operación que hasta ese momento no eran aplicadas por ningún otro organismo a nivel federal⁷³.

De esta manera, el MESA asumió la coordinación de las siguientes políticas, hasta entonces inexistentes en el ámbito federal: Programa Tarjeta de Alimentación; stocks de alimentos de seguridad; apoyo al autoconsumo alimentario; educación alimentaria; incentivo a la producción agrícola, agroindustrial y a la comercialización de la agricultura familiar; fomento a los manejos locales, como restaurantes populares; banco de alimentos; canales directos de comercialización; compras institucionales para alimentación para hospitales, guarderías, escuelas o presidios⁷⁴.

⁷¹ Idem.

⁷² Idem.

⁷³ Graziano Da Silva, José, Op. Cit., p. 62.

⁷⁴ Idem.

Se propuso que en la fase inicial todos estos programas estuviesen integrados en el nivel local: Tarjeta Alimentación, alfabetización de adultos, educación alimentaria, incentivo a la producción agrícola familiar, reforma agraria, programas de generación de empleo y renta, construcción de cisternas⁷⁵.

La propuesta original mantuvo la idea de que los beneficios obtenidos fueran utilizados en la región o municipio de donde fueran originarios. Manteniendo la generación de empleos y la producción de alimentos para hacer más eficiente la implementación de Hambre Cero⁷⁶.

El principal programa implementado como eje rector para la política de Hambre Cero en Brasil, la constituyó la llamada Tarjeta Alimentación la cual estaba diseñada para funcionar en alianza con estados y municipios interesados en compartir los gastos de un programa de ese tipo⁷⁷.

La propuesta inicial, se basaba en la distribución de cupones de alimentación que permitían adquirir alimentos en comercios al por menor habilitados, evolucionó hacia la utilización de un propio sistema de pago de beneficios a las familias inscritas en el Registro Único de la Caja Económica Federal. Esto redujo el costo que implicaría producir los cupones y otras tarjetas, así como el problema de implantar un nuevo método de transferencia de los recursos a las familias.

Los ayuntamientos asumirían los costos relativos al trabajo de los supervisores del programa y a la instalación de comités gestores. La Compañía Nacional de

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Graziano Da Silva, José Op. Cit., p. 64.

Abastecimiento (CONAB) estimó en 50 reales el valor de una cesta básica de calidad⁷⁸.

Es así, como en la práctica, el Programa Hambre Cero consiste en un conjunto de más de 30 programas complementarios, orientados a combatir las causas inmediatas y subyacentes del hambre y la inseguridad alimentaria, implementados por el Gobierno Federal o con su apoyo. Con estos programas, entre otros, el Brasil pretende cumplir con su compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no solamente la primera meta, relacionada con la reducción del hambre y la pobreza, sino también con las metas referentes a la educación, la salud, el medio ambiente y la igualdad de género.

En la actualidad, la coordinación del programa está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS), que asumió esa responsabilidad en 2004, tras la disolución del MESA. Algunos programas son implementados directamente por el MDS, que a su vez también participa en otros programas ejecutados por otros ministerios o entidades, con la aportación de recursos de sus propios presupuestos y de otras fuentes de financiamiento no presupuestario.

A riesgo de ser reiterativo, los principales programas con los que cuenta la política de Hambre Cero en Brasil son, entre otros⁷⁹:

Programa Bolsa Familia: un programa de transferencia de renta, dirigido a las familias pobres y condicionado a la asistencia de los niños a la escuela y al control de la salud.

⁷⁸Ibidem, p. 65.

⁷⁹Graziano Da Silva, José, Op., Cit. p. 75.

Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que garantiza alimentación escolar a los niños de guarderías y escuelas primarias públicas.

Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), que brinda acceso a servicios técnicos y de crédito a agricultores familiares.

Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), que promueve la compra de alimentos de pequeños agricultores, para abastecer localmente a instituciones de la red de protección social.

Programa de Construcción de Cisternas, destinado a recolectar y almacenar agua de lluvia para uso doméstico en el semiárido de la región Nordeste de Brasil.

La existencia de otros programas que enlazan la distribución de alimentos a las poblaciones vulnerables se hace a través de las Redes de Protección Social⁸⁰, que tienen a su cargo el funcionamiento de restaurantes populares, bancos de alimentos, agricultura urbana, distribución de vitamina A y de hierro, educación nutricional, monitoreo de la nutrición y la salud e incentivos fiscales para empresas que realicen inversiones en el mantenimiento de restaurantes para sus trabajadores⁸¹.

El Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, tiene a su cargo la coordinación de los programas antes descritos, además que lleva a cabo la elección de los participantes en “Bolsa de Familia”.

⁸⁰Graziano Da Silva, José, Op. Cit., p. 157.

⁸¹ Idem.

El programa Hambre Cero en Brasil ha tenido a lo largo de su funcionamiento (2002-2013) algunas críticas que han despertado ciertas dudas sobre su funcionamiento, lo cual ha dado pie a replantear en algunos casos las estrategias.

Las principales críticas al interior de Brasil en cuanto a su Política Pública alimentaria se ventilan en los medios de comunicación internos, principalmente en los diarios⁸².

Tres son las cuestiones que entran a debate en cuanto al programa⁸³:

La medida en la cual los condicionantes y el control social en el nivel local deben ser acoplados a la transferencia de ingresos del Programa Bolsa Familia, para asegurar que también logre alcanzar metas en el campo nutricional.

El riesgo de crear dependencia en el largo plazo.

El énfasis prestado a las causas subyacentes del hambre frente al logro de mejoras a corto plazo en la nutrición.

En cuanto a las condicionantes y el control social, estas deben ser tomadas en cuenta en relación con la calidad de la prestación del servicio, resolviéndose con

⁸² *Ibidem*, p. 168.

⁸³ *Ibidem*, p. 169.

la capacitación ideal para los participantes en el programa y la atención a los grupos sociales vulnerables.

Es también de observarse la importancia del uso de los medios de comunicación masiva para fomentar la educación nutricional para con ello lograr una cobertura mucho más amplia que en un momento dado, permee a todos los brasileños en su conjunto y no solamente a los grupos más sensibles de la población carente de alimentación adecuada.

Otro centro de atención digno de ser tomado en cuenta por su importancia capital es el de la mala alimentación, la cual se relaciona de igual modo con la poca alimentación como con la mala, la cual deriva en la mayoría de los casos en obesidad, influenciada en la generalidad por el impacto de la publicidad que llega a promover hábitos de consumo de forma inadecuada.

Se puede correr el riesgo de fomentar la dependencia a largo plazo entre las comunidades beneficiarias del programa, lo cual derivaría en una amenaza al acceso de más personas a la ayuda para tener una alimentación adecuada, por eso hay que mantener estrategias eficaces para la separación del programa a aquellos sujetos que ya no lo necesiten.

Pero cualquier movimiento en la dirección de reducir las transferencias de ingresos antes de que los participantes hayan alcanzado una verdadera capacidad para satisfacer sus necesidades fundamentales de alimentos de forma sostenible sería evidentemente un retroceso⁸⁴.

⁸⁴Graziano Da Silva, José, Op. Cit., p. 169.

Hay que tener muy claro y definido la forma en como determinar las causas que originan la pobreza alimentaria, cual es la definición puntual del hambre y sus consecuencias, así como la población objetivo a la que deben ser destinados los recursos para terminar con ese flagelo, teniendo en cuenta los cambios las estructuras organizacionales y jurídicas que determinen específicamente lo que se quiere y como se quiere resolver con eficacia y eficiencia, evitando con ello confusiones que lleven en un momento dado a desviar la atención hacia otros grupos sociales que no necesiten con mayor urgencia la aplicación del programa.

Planear con antelación y prever las condiciones favorables para aplicar con eficiencia y eficacia los recursos asignados al programa, llevará a disminuir el riesgo de que exista una dependencia perversa que necesite de más ingresos a mediano y largo plazo, lo que conllevará a mantener saneadas las finanzas y por ende a lograr un alcance a la mayor población posible que si necesite con urgencia los recursos asignados a la erradicación de la pobreza alimentaria.

Estas transferencias, por sí mismas, generan algunas de las condiciones para la erradicación del hambre, no serán suficientes, y deberán ser complementadas con programas de gran escala en desarrollo de capacidades, creación de empleo y, en muchos casos, redistribución de tierras y otros activos⁸⁵.

La Política Pública en torno a la alimentación en Brasil se lleva a cabo a partir del año 2000, con la participación tanto de la sociedad civil en su conjunto como de la iniciativa privada, con una serie de programas concatenados para hacer más eficaz su aplicación. Con sus propias carencias el “Programa Hambre Cero” atiende el rezago alimentario que tratará de llevar en algunos años, a este país a

⁸⁵Graziano Da Silva, José, Op. Cit., p. 171.

erradicar este mal social que impide el desarrollo pleno de la sociedad, además de buscar la equidad y el desarrollo compartido.

3.3 Política Pública en España

El surgimiento de la aplicación de las Políticas Públicas en España tiene su inicio en el periodo post franquista, en la aparición de un régimen democrático y en la incipiente participación de la sociedad civil en los asuntos gubernamentales, es decir, a partir de los años 70's del siglo XX.

La línea divisoria de implementación de las Políticas Públicas en España, es, sin duda, la caída del régimen franquista con todas sus limitantes y carencias, a partir de la democratización de la vida política y social de la España postfranquista lo que ha ayudado a mantener la amalgama de relaciones más estrechas entre el gobierno y la sociedad.

La democratización de las demandas sociales han ayudado a abrir nuevos espacios para la formulación de demandas sociales, el paso de éstas a la esfera pública han provocado una activación de la agenda pública, ayudando con esto a mantener una red de actores sociales en constante expansión.

Después de la expansión de la acción social consecuente a partir de la muerte del “caudillo” en España, se implementó el modelo de protección social que permeó hasta los albores de 1980, el cual cambió su paradigma para llegar a un eje de conflicto social particular, el cual, debería de atacarse y resolverse desde una perspectiva de Política Pública más focalizada por parte no solo del gobierno, sino de la sociedad en su conjunto.

Los modelos lingüísticos, territoriales y regionales hacen de la Políticas Públicas en sí mismas, un ejemplo de los condicionamientos que existen para su implementación en España.

Los principales teóricos de las Políticas en España señalan que estas se pueden estudiar a partir de dos elementos que la explican⁸⁶: la política y la nacional; la primera alude a la distribución de las corrientes políticas en derecha e izquierda; la segunda está referida a la relación dispar existente entre el gobierno central y las nacionalidades periféricas autónomas.

La interacción existente entre estos dos ejes de la intervención pública se puede distinguir en tanto puede llegar a polarizarse, en el eje económico se diferencian las políticas de orden meramente fiscal (monetaria, laboral) que regula el modelo de crecimiento. El régimen de bienestar (salud, educación etc.) encargadas de organismos de gestión de conflicto y distribución.

En España se toman como referentes para la implementación de Políticas Públicas los actores que intervienen en ella, estas son las variables centrales que se toman en cuenta para la distribución de los recursos (simétricas o asimétricas), interacciones predominantes (consensuales o conflictivas) y planteamientos ante los problemas (anticipativo o reactivo)⁸⁷.

Los grupos políticos institucionales, ejemplificados por el gobierno y los grupos parlamentarios son las primeras variables para tomarse en cuenta en lo tocante a

⁸⁶Subirats, Joan, Políticas Públicas en España, primera edición, Ariel, España, 2002, p. 393.

⁸⁷Subirats, Joan, Políticas Públicas en España, Op. Cit., p. 397.

las Políticas Públicas, ésta comprende al presidente y el entorno ministerial, que se maneja como una unidad de acuerdo a las decisiones de gobierno, las cuales generan tomas de posición y negociaciones con otros actores políticos⁸⁸.

El sistema de partidos políticos en España, tienen una serie de características que los hacen poco participativos en la vida de las Políticas Públicas, por un lado, la volatilidad electoral y la poca democracia interna; por otro, la consolidación del referente del voto solamente, lo que evidencia que los institutos políticos no aportan las vías para trasladar las necesidades de la sociedad hacia el ámbito de la decisión pública.

Es así como existe una baja injerencia partidista en las decisiones de gobierno, en primera instancia, la debilidad existente entre el partido como articulador social y como maquinaria electoral, así como la ideología y los contenidos programáticos.

Por otro lado, a partir de la ruptura gubernamental, el empresariado venía de una inercia del núcleo liberal represivo del franquismo⁸⁹. Es a partir de la democratización española que este sector empieza a organizarse y a trabajar paralelamente con intereses propios y los del Estado, influyendo en la toma de decisiones en y para las Políticas Públicas.

Las relaciones gobierno- empresariado generan múltiples arenas de negociación sectorial de bajo contenido social, pero sí de gran calado económico donde predominarán los intereses propios de esta clase social.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 398.

⁸⁹ Subirats, Joan, Políticas Públicas en España, Op. Cit., p. 399.

Para la toma de decisiones gubernamentales en torno a las Políticas Públicas, también tienen cierto grado de participación los sindicatos unidos en la Unión general de Trabajadores (UGT), la cual gana territorio para influir en las rentas y en los salarios y en las políticas del poder adquisitivo de la población.

Al estar inserto en un pacto internacional de integración, la instauración de Políticas Públicas en España no está exenta de los vaivenes del exterior, ya que toma la dinámica de convergencia de la Unión Europea, así como las ideas y necesidades propias al interior de su territorio con la reestructuración de las estructuras después del paradigmático régimen franquista.

Lo anterior pone de manifiesto las diferentes formas de tomar decisiones y poner en marcha las Políticas Públicas en el territorio español, puesto que en lo tocante a las disposiciones macroeconómicas se constriñe a los dictados y acuerdos tomados en torno a la Unión europea, pero en lo relativo a las condiciones sociales y de bienestar de la población se subsume a los acuerdos con los grupos sociales anteriormente descritos, es decir, partidos políticos, sindicatos.

A diferencia de las políticas económicas, el régimen de bienestar español no se ubica en el marco del dogma neoliberal. Los valores de referencia de seguridad social se inserta en mayor o menor medida en la asistencia social.

Es así como la Constitución Española en el Capítulo III, titulado: “De los Principios Rectores de la Política Social y Económica”, en el capitulo respectivo, menciona la forma en la que se llevaran a cabo las políticas que regularán la vida económica y social de la población española, donde en el artículo 39 se lee: “los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia”

El marco normativo en comento hace mención general de las políticas que tomará en sus manos el poder público para asegurar condiciones favorables de progreso a la sociedad, desde la protección a la familia y la infancia, hasta las organizaciones profesionales, pasando por todos los derechos de bienestar de la sociedad.

Para el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas en España, existe la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos, la cual busca favorecer el uso racional de los servicios públicos y la propia gestión de la calidad de los servicios.

Esta Ley autoriza la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, la Agencia depende directamente del Ministerio de Administraciones Públicas y tiene como principales objetivos⁹⁰:

1. Impulsar y fomentar la cultura de la gestión de la calidad a través del desarrollo e impulso de actividades de formación, investigación y publicación de experiencias y mejoras prácticas.
2. Proponer el establecimiento y armonización de indicadores, sistemas de información y guías de evaluación de las políticas y servicios públicos, actuando como entidad de referencia para el diseño de sistemas de acreditación y certificación de productos y procesos.
3. Ejecutar trabajos de evaluación y análisis de políticas públicas

⁹⁰ Garde Roca, Juan Antonio, La Evaluación de Políticas Públicas y su Institucionalización en España, S.N.E. Ministerio de Administraciones Públicas, España, 2006, p. 27.

4. Prestar servicios de asistencia técnica, consultoría y análisis de evaluación realizadas por terceros a solicitud de órganos gestores e instituciones.
5. Preparar en colaboración con el resto de los organismos competentes, la propuesta de planes plurianuales de evaluación de políticas públicas para su aprobación por parte del gobierno.

El desempeño de las prácticas de la Agencia, deben enmarcarse en las pautas gerenciales establecidas en la Ley de Agencias Estatales, para la Mejora de los Servicios Públicos, en donde se plasman los mecanismos de acción, destacando la gestión por objetivos⁹¹, así como los indicadores de resultados y los niveles de eficacia y calidad pretendidos.

Por otro lado, el Consejo de Ministros se encarga de la aprobación anual de las políticas y programas, el cual, debe ser evaluado por la Agencia, la que deberá de elaborar un informe que presentará ante al Congreso de los Diputados, para evaluar y, en su caso mejorar la Política Pública.

Como se ha visto grosso modo, la institucionalización de las Políticas Públicas en España lleva a mantener un marco normativo más completo y, por ende más vigilado, teniendo una Agencia que se especializa en la implementación y evaluación, así como los diferentes órdenes de gobierno que actúan para la fiscalización y mejoramiento.

3.3.1. Política Pública en torno a la alimentación en España.

⁹¹ Ibídem, p. 29.

El marco en el que se lleva a cabo la Política Pública para la alimentación en España tiene como particularidad estar bajo la égida de los tratados suscritos ante la Unión Europea, la cual determina en forma general las bases para la alimentación en los países inscritos en la integración europea, no obstante, el país en particular cuenta con organismos que se encargan de promover las Políticas para su funcionamiento en cuanto a la alimentación.

En los países desarrollados, en los que el concepto de seguridad alimentaria, se asume avalado, se garantiza a toda la población en general, los esfuerzos se centran en la seguridad alimentaria concebida como inocuidad de los alimentos⁹²

Para lograr lo anterior, en el año 2000, la Comisión Europea adoptó el “Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria” llamado coloquialmente Libro Blanco. A partir de ese momento la Comisión Europea identificó la Seguridad Alimentaria como una de sus máximas prioridades y estableció un programa de acción legislativa basado en el concepto “de la granja a la mesa”⁹³. En ese documento se explican las directrices para llevar a cabo el programa, así como su forma de coordinación dentro del sistema para integrar un método de seguridad alimentaria

El Libro Blanco se elaboró conforme al principio que la política de seguridad alimentaria debe estar basada en un enfoque global e integrado. Es decir⁹⁴:

⁹² *Cfr.*, Seguridad Alimentaria, Bases para la Confianza, S.N.E. Ministerio de Sanidad y Política Social, España, 2010, p.7.

⁹³ *Cfr.*, Seguridad Alimentaria, Op. Cit., p. 9.

⁹⁴ *Idem.*

- Que se abarque toda la cadena alimentaria: desde la granja a la mesa (incluida la producción de piensos, la producción primaria, la transformación de alimentos, el almacenamiento, el transporte y la venta al por menor).
- Trabajo en conjunto en todos los sectores de la industria alimentaria; entre todos los Estados miembros; y en las fronteras de la Unión Europea (internas y externas); en los foros internacionales y europeos de toma de decisiones; y en todas las etapas del ciclo de elaboración de políticas.

En el Libro Blanco se establecieron también los planes para construir una política proactiva en relación con los productos alimenticios: modernizando la legislación para obtener una serie de reglas coherentes y transparentes, reforzando los controles efectuados a lo largo de toda la cadena alimentaria e incrementando la capacidad del sistema de asesoramiento para garantizar un elevado nivel de salud humana y protección del consumidor⁹⁵.

Las prioridades estratégicas recogidas en el Libro Blanco son⁹⁶:

- La creación de una Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, del inglés “European Food Safety Authority”), que refuerza el sistema de soporte científico y técnico.
- La implementación del planteamiento “de la granja a la mesa” en la legislación alimentaria. La legislación debe cubrir todos los aspectos de la

⁹⁵ Cfr., Seguridad Alimentaria, Op. Cit., p. 9.

⁹⁶ Ibídem, p. 11.

cadena alimentaria: producción primaria, procesado, transporte, distribución hasta el consumidor.

- El establecimiento del principio que los operadores de alimentación humana y animal tienen responsabilidad primaria en la seguridad alimentaria; los Estados miembros deben asegurar la vigilancia y control de estos operadores; la Comisión debe comprobar las capacidades y aptitudes de los Estados miembros en este control, mediante auditorías y muestreos.

En principio, el organismo encargado del sector alimentario en España es la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) el cual es un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad creada en 2001 con la misión de garantizar el más alto grado de seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública y promover la salud de los ciudadanos así como que éstos tengan confianza plena en los alimentos que consumen y dispongan de información adecuada para tener capacidad de elección⁹⁷.

El Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e igualdad, a través de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición detalla los principales objetivos que se tienen en relación a la alimentación y la política de alimentos para satisfacer las necesidades de la población:⁹⁸

1. Reducir los riesgos de las enfermedades transmitidas o vehiculadas por los alimentos.

⁹⁷Ministerio de Sanidad y Política Social, Servicios Sociales e Igualdad, España, 2001, p. 1.

⁹⁸ Ibídem, p. 2.

2. Garantizar la eficacia de los sistemas de control de los alimentos y promover un sector productivo que considere a la seguridad alimentaria como estrategia competitiva.
3. Promover el consumo de los alimentos sanos, favoreciendo su accesibilidad y la información sobre los mismos.
4. Ofrecer garantías de información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español.

La AESAN tiene sus propios objetivos y procedimientos para lograr la coordinación de los Ministerios involucrados directamente en la seguridad alimentaria, entre los que destacan: Sanidad, Agricultura y Alimentación entre otras.

Con ello, utiliza los procesos administrativos que involucran a todos aquellos entes que tienen bajo su responsabilidad la promoción de la salud así como la prevención de la obesidad.

La colaboración de los Ministerios que dependen de la Administración Pública centralizada así como la intervención de la iniciativa privada y de la sociedad en su conjunto en tanto consumidores, coadyuva para lograr la más eficaz aplicación de las Políticas Públicas alimentarias en España.

Actuar como centro de referencia de ámbito nacional en la evaluación de riesgos alimentarios y en la gestión y comunicación de aquellos, especialmente en las situaciones de crisis o emergencia⁹⁹ forma parte de las acciones directamente encargadas a la AESAN.

⁹⁹Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Op. Cit., p. 4.

Muy importante resulta tener la seguridad de la cadena alimentaria, con especial énfasis en la sanidad animal y vegetal así como todo el proceso de producción de comestibles asegurando con ello la calidad del producto para los consumidores finales.

Para llevar a cabo de manera eficiente todos los objetivos anteriormente descritos, la Agencia tiene, entre otras, las funciones de coordinar las actuaciones relacionadas directa o indirectamente con la seguridad alimentaria y la Nutrición.

Además de entablar actuaciones ejecutivas y normativas, de las autoridades competentes, especialmente en situaciones de crisis o emergencia. coordinar el funcionamiento de las redes de alerta existentes en el ámbito de la seguridad alimentaria, asesorar en la planificación y desarrollo de las políticas alimentarias prestar asesoría técnica y elaborar, en coordinación con un Comité Científico, informes técnicos y difundirlos¹⁰⁰.

La Agencia tiene, por su parte, la función representativa ante la Unión Europea en lo relativo a la seguridad alimentaria, esta carga también lo desempeña ante organismos internacionales cómo la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la organización Mundial de la Salud entre otras.

Por último Actuar como punto de contacto entre la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) y las diferentes autoridades nacionales en seguridad alimentaria, institutos de investigación, consumidores y otras partes implicadas¹⁰¹.

¹⁰⁰Ibídem, p. 6.

¹⁰¹Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Op. Cit., p. 10.

La relación de coordinación de la Agencia con otras instancias, se fundamenta en las acciones que lleve a cabo en el análisis de Riesgos Alimentarios, con una base científica de las autoridades competentes para mantener la seguridad de la calidad alimentaria de la sociedad española.

La agencia mantiene como razón de ser de su existencia al consumidor, ante el cual giran todas las decisiones por encima de los intereses de capital o producción, para conservar con esto, la seguridad alimentaria de la sociedad en su conjunto.

La creación y mantenimiento de expertos en diferentes ámbitos alimentarios y excelencia en materia relacionada con la seguridad alimentaria, lo cual logra sostener la Política Pública por encima de los intereses de particulares y obviamente del mercado, puesto que como ya se ha dicho se privilegia al consumidor independientemente de los ventajas que quisieran obtener las empresas particulares por la venta de sus productos.

La prioridad para la Agencia dentro del sistema de administración de seguridad alimentaria es la de obtener el liderazgo en Europa, a través de la implantación de una política de análisis de riesgos que garantice la credibilidad, independencia y transparencia de sus propias acciones.

La toma de decisiones está basada en la mejor evidencia científica; rápida, flexible y en colaboración con las entidades científicas bajo estándares y sistemas de aseguramiento de la calidad. La independencia de intereses ajenos a la protección de la salud, representativa y responsable, así como la transparencia, es sometida

a un riguroso control público, donde la coordinación y colaboración interinstitucional busca mayor eficiencia y eficacia en las actuaciones¹⁰².

Podemos destacar que, como se ha mencionado con anterioridad, la seguridad alimentaria en España como Política Pública, tiene otras dimensiones, puesto que como se da por hecho que la alimentación está asegurada para su población, solo se encargan tanto el Ministerio de Sanidad y Política Social como la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición de vigilar la calidad de los alimentos que entran y se consumen en su territorio, cuidando con mucho que estos sean de primera calidad.

3.4. Política Pública en México

De finales del siglo XX a la fecha, la estructura política mexicana ha experimentado importantes cambios. En síntesis, podría decirse que a partir de 1997 el sistema de partido dominante y presidencia fuerte fue sustituido por uno de gobierno dividido y presidencia débil. Estos cambios fueron producto de la incipiente democratización del país en los años ochenta y noventa, que trajo beneficios significativos, como mayores libertades y representatividad política¹⁰³.

La capacidad del Estado para resolver los problemas más apremiantes de la sociedad se redujeron, aun con la apertura democrática faltan cambios que involucren a la sociedad civil y no solamente una permuta partidaria electoral que busca sus propios beneficios y no la satisfacción de necesidades.

¹⁰²Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Op. Cit., p.9.

¹⁰³Méndez José Luís, Los Grandes Problemas de México, primera edición, COLMEX, México, 2010, p. 12.

En los últimos 25 años, México, como otros países de América Latina, buscó realizar varias reformas dirigidas a limitar o dividir el poder estatal: la privatización, la democratización, la descentralización y la modernización gubernamental¹⁰⁴.

La visión general histórica que se puede tomar como referencia para la revisión de la descentralización en el Estado mexicano, desde el gobierno de Vicente Fox, quien sometió a la Administración Pública Federal a cambios poco sustanciales pero si de gran destello mediático, con la creación de la Secretaría de la Función Pública y la lucha contra la corrupción hasta el gobierno que le sucedió, el de Felipe Calderón, quien centró sus esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico, dejando de lado otros programas apremiantes, como el desempleo y la desigualdad social, en especial la atención contra el hambre¹⁰⁵. Con un aparato burocrático poco eficiente y de elefantiásicas proporciones que no facilitó la implementación correcta de planes y programas, mucho menos la implantación de las Políticas Públicas que ayudaran a salir del atraso a la sociedad en su conjunto.

La privatización no parece haber mejorado significativamente la calidad y precio de los bienes y servicios, ni haber impulsado el crecimiento y la competitividad de la economía, al menos en la medida en que se requiere. Por su parte, la democratización, si bien, como ya dijimos, trajo beneficios importantes, no parece estar promoviendo lo suficiente el debate social de los asuntos públicos, la rendición de cuentas o una adecuada representación política¹⁰⁶.

La descentralización de la Administración Pública ha motivado la participación más activa de las regiones geográficas y políticas de la nación, pues al delegar

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 22.

¹⁰⁵ Méndez José Luis, *Op. Cit.*, p. 22.

¹⁰⁶ *Idem.*

responsabilidades a las autoridades de los Estados y Municipios, v.g. la educación, estas se han involucrado más en la prestación de los servicios y la aplicación de programas, aunque no se haya logrado el incremento de la participación en los asuntos públicos de la sociedad, así como la implementación de las Políticas Públicas en estos ámbitos de competencia espacial.

De hecho, el proceso de descentralización de México no ha involucrado la creación de instancias apropiadas de coordinación intergubernamental, indispensables para la adecuada provisión de bienes y servicios públicos¹⁰⁷.

3.4.1. Política Pública en torno a la alimentación en México

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se hace un diagnóstico y se proyecta implementar los Programas que regirán el sexenio, estos van desde la visión del gobierno por un México en Paz, hasta la Responsabilidad Global, pasando por los planes asistencialistas y de igualdad para la inclusión de la sociedad desde un ámbito de seguridad social hasta la educación con calidad, y obviamente una distribución alimentaria más equitativa.

En este marco es que se implementa la Política Pública más importante en México en torno a la alimentación, llamada “Cruzada Contra el Hambre” incluida dentro de las acciones que se llevaran a cabo por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal Mexicano, la cual se define como¹⁰⁸:

¹⁰⁷ *Ibíd*em, p. 25.

¹⁰⁸ Cruzada Contra el Hambre, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2013, p. 15.

Una estrategia de Inclusión y Bienestar Social de carácter nacional, que busca garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición de los 7.01 millones de mexicanos que hoy viven en condición de pobreza extrema, y contribuir al ejercicio pleno de su derecho a la alimentación.

La Estrategia parte de los principios de la coordinación entre las diferentes dependencias de la Administración Pública Federal y de una alianza con la Sociedad Civil y el Sector Privado. Con un carácter multianual, tendrá objetivos de corto, mediano y largo plazo que permitan evaluar logros e identificar oportunidades, y adoptará preceptos de rendición de cuentas, transparencia y responsabilidad¹⁰⁹.

Lo anterior deja ver que la aplicación del programa se realizará a través de varios entes gubernamentales, la intervención de la sociedad civil en cuanto a su apoyo, con un tiempo y con una aplicación definidas, con las condiciones propias y los elementos correctos de las Políticas Públicas: gobierno, comunidad en su conjunto en un tiempo y lugar determinado.

La Secretaría de Desarrollo Social detalla la forma en cómo se actuará dentro de su ámbito de competencia, en la Cruzada Contra el Hambre, con los siguientes principios básicos¹¹⁰:

- Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa

¹⁰⁹ Cfr., Cruzada Contra el Hambre, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2013, p. 15.

¹¹⁰ Cfr. Idem.

- Eliminar la desnutrición infantil aguda y mejorar los indicadores de crecimiento de niños y niñas en la primera infancia
- Aumentar la producción y el ingreso de los campesinos y pequeños productores agrícolas
- Minimizar las pérdidas post-cosecha y de alimentos durante el almacenamiento y transporte, así como en los comercios.
- Promover la participación comunitaria

El principal objetivo del Programa que el gobierno pretende implementar para llevar a cabo la llamada “Cruzada contra el Hambre” se encuentran el de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población¹¹¹ .

Siguiendo el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se encuentra mencionada la estrategia a seguir para llegar a abatir el rezago de un sector de la población en lo tocante a la alimentación, esto es, la de asegurar una alimentación y nutrición adecuada de los mexicanos, en particular para aquellos en extrema pobreza o con carencia alimentaria severa¹¹².

La pobreza alimentaria se pretende eliminar en México, a través de líneas de acción bien definidas que marcarán la pauta para realizar el objetivo planteado, dichas líneas de acción se pueden definir de la siguiente manera¹¹³:

¹¹¹ Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidencia de la República, México, 2013, p. 115

¹¹² Idem.

¹¹³ Idem.

- Combatir la carencia alimentaria de la población a través de políticas públicas coordinadas y concurrentes, priorizando la atención de las familias en extrema pobreza.
- Propiciar un ingreso mínimo necesario para que las familias tengan acceso a suficientes alimentos inocuos y nutritivos.
- Facilitar el acceso a productos alimenticios básicos y complementarios a un precio adecuado.
- Incorporar componentes de carácter productivo a las acciones y programas sociales, con objeto de mejorar los ingresos de los mexicanos, proveerles empleo y garantizar el acceso a los alimentos indispensables para el ejercicio de sus derechos.
- Adecuar el marco jurídico para fortalecer la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.

En resumen, y con el Plan Nacional de Desarrollo como referencia, los ejes en los que se fundamenta la lucha contra el hambre se distinguen en: 1) atención a la población más vulnerable, 2) acciones de índole económica que ayuden a solventar la adquisición de alimentos, 3) hacer adecuaciones a las normas jurídicas que provean la certeza jurídica de los beneficiarios del programa y su derecho fundamental a la alimentación.

3.4.1.1. Programas de la Secretaría de Desarrollo Social: Análisis de incidencia

El funcionamiento, aplicación y ejecución del programa de la “Cruzada Contra el Hambre” está encomendado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual lo llevará a cabo a través de cinco ejes transversales.

El primero de estos ejes, llamado “Cero Hambre en Población con Pobreza Extrema y Carencia por Acceso a la Alimentación”¹¹⁴, el cual va dirigido a población específica de personas con edades de entre 3 a 15 años que no cuentan con la educación secundaria terminada y que no asiste a la escuela.

El segundo eje: “Eliminar la Desnutrición Infantil Aguda”¹¹⁵ se encarga de atender especialmente la desnutrición de niños de 0 a 5 años, mujeres embarazadas y madres lactantes que se encuentran en hogares con grado de inseguridad alimentaria moderado o severo.

Aumentar la Producción e Ingreso de los Campesinos es el tercer eje de acción y actúa bajo la premisa básica del apoyo al aumento y mejoramiento de la producción agropecuaria para generación del ingreso, atendiendo a la población que viva en hogares con ingresos de 824 pesos para la zona rural y 1161 para la zona urbana.

De la mano del eje anterior, se menciona el cuarto eje, encausado a minimizar pérdidas por cosecha, el cual logrará el mejoramiento y tecnificación de labores agrícolas, beneficiando a la población tipo que se encuentre en el mismo supuesto que el eje anterior.

¹¹⁴ Cfr., Secretaría de Desarrollo Social, Op. Cit, p. 15.

¹¹⁵ Cfr., Secretaria de Desarrollo Social, Op. Cit., p. 16.

Por último, la promoción de la participación comunitaria en cuanto al número de mexicanos participantes, así como el número de horas donadas a la Cruzada por los voluntarios. La inclusión también de las organizaciones sociales, empresas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas, además de la inclusión de las comunidades aprobadas que conformaron su propio Comité Comunitario contra el Hambre.

El último eje mencionado, cobra especial relevancia, puesto que es aquí donde se sustenta una Política Pública, con la inserción de la sociedad civil en los asuntos gubernamentales para su propio beneficio, además de tomar en cuenta diferentes órdenes de gobierno para su aplicación.

3.4.1.2. Implementación de la Política Pública en el municipio mexicano y su impacto en la vida social: el caso de la alimentación.

Las planeación, organización, control y evaluación de las Políticas Públicas en el municipio mexicano son casi inexistentes, puesto que ese proceso se deja en casi todos sus elementos a la federación, la cual toma esa potestad desde la generalidad de sus atribuciones, puesto que es desde este orden de gobierno donde se implementan las Políticas sin tomar en cuenta las necesidades más generales de la sociedad, lo cual se facilita desde el nivel micro de la administración local.

Las leyes y reglamentos referidos a las Políticas Públicas a nivel federal no señalan sino de manera general el cómo realizar las Políticas, es decir, desde el marco constitucional mexicano, hasta las leyes reglamentarias no se establece al municipio como una parte del desarrollo económico, político y social del país.

En el caso de la alimentación, el programa federal, encargado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), enmarca la llamada “cruzada contra el hambre” desde un panorama global, con los datos que pudiera tener sin la inmersión in situ de las necesidades alimentarias, la cual podría lograrse a través de la ayuda que pudiera proporcionar el municipio.

En cuanto al programa de alimentación, existe la deficiencia por parte del gobierno federal que no toma en cuenta la participación ciudadana, la cual es, sin duda, la parte medular de toda Política Pública.

Para lograr una eficaz implementación de las Políticas en el municipio mexicano, y en especial las que se refieren a servicios básicos para la población, como son, salubridad, educación, alimentación, etc. Se debe tomar en cuenta de manera significativa a la participación ciudadana y los niveles de gobierno local.

Por tanto, se debe realizar un diagnóstico y análisis pormenorizado de las carencias de cada municipio considerando sus propias características, fortalezas y debilidades, así como la heterogeneidad de la sociedad que habita en un municipio dado.

4. PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO MEXICANO

4.1. Propuestas para la implementación y mejora de las Políticas Públicas en México

La forma de gobierno en el Estado mexicano se encuentra referenciado en la Carta Magna específicamente en el artículo 40, con la presencia de Estados libres y soberanos, unidos por un sistema federal, democrático y laico, lo que significa que existen diferentes niveles de gobierno, a saber: Federal, Estatal y Municipal. Aunque en los hechos, el centralismo permea en las actividades consuetudinarias del gobierno estatal, las Secretarías tienen su base de operación en el Distrito Federal, de donde emanan todas las decisiones que se implementarán en las entidades federativas.

El centralismo es un hecho presente, pero su vigencia descansa en el modo en que se formaron las instituciones políticas desde su origen, realizar una discusión sin tomar en cuenta las redes creadas durante el difícil proceso de formación del Estado nacional mexicano conduciría, en consecuencia, a un callejón sin salida: la misma red institucional que sigue vigente atraparía no sólo las soluciones parciales sino hasta la definición misma del régimen federal.

La implementación de las Políticas Públicas en el Municipio mexicano no ha tenido la importancia debida, ya que solo se ve a este ámbito de gobierno como aquel que se encarga solamente de prestar los servicios básicos públicos hacia los habitantes que están bajo su jurisdicción territorial, así como la oficina que cobra los derechos e impuestos, con solo la idea del ayuntamiento sin planeación y planificación debida.

Para implementar Políticas Públicas en el municipio, se debe reflexionar tanto sobre las posibles interacciones al interior de los componentes del gobierno local, como en algunos elementos intergubernamentales, verbigracia: gobiernos

estatales, federal y organismos descentralizados, e incluso sobre componentes no gubernamentales: empresas, grupos de interés.

La ampliación de la visión en torno al municipio es de necesidad imperiosa, dado que estos han venido a aumentar el área de atención sobre los problemas públicos, es decir, la agenda de las políticas ha ido integrando ámbitos que tradicionalmente se habían dejado de lado por la falta de claridad de las competencias de los niveles de gobierno en los asuntos de la sociedad, esto obviamente no es gratuito, la presión social ha hecho que los gobiernos locales, más cercanos a la sociedad, atienda las necesidades y aspiraciones populares, de una forma más comprometida y eficaz.

La construcción de Políticas Públicas a nivel local ha sido casi inexistente, se trata simplemente de llevar a cabo las acciones que por inercia se tiene que atender, es decir, la prestación de servicios públicos, lo que limita, de suyo, la visión y construcción de la agenda y sus implicaciones gubernativas., lo que hace que se atiendan las demandas de servicios en la medida de las posibilidades que permiten los recursos propios y los que llegan de otros niveles de gobierno¹¹⁶.

Las administraciones municipales en el mejor de los casos se preocupan por ampliar la cobertura y por la captación de los recursos presupuestales, generalmente por el cobro de impuestos y servicios.

En todo caso, las decisiones en el ámbito local de gobierno, son tomadas exclusivamente por la administración municipal con una visión operativa de corto

¹¹⁶ Méndez, José Luis, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Primera Edición, El Colegio de México, México, 2000, p.419.

plazo, siguiendo los lineamientos que marcan las administraciones federal y estatal.

Por otro lado, los periodos de gobierno municipal en México son de mediano plazo, tres años, lo cual da una visión muy limitada en los tiempos y actores políticos y sociales, esto, por supuesto, genera la dificultad estructural importante para construir redes de políticas estables y sostenibles en el tiempo; además que el cambio de autoridades locales generan rupturas internas y por ende, no hay un seguimiento eficaz a las Políticas Públicas municipales.

La solución de los problemas públicos municipales tiende a responder a las demandas de la ciudadanía o a evidencias que requieren la intervención y son visibles para la opinión pública. El contraste existe con la resolución de los conflictos en el ámbito federal, dado que estos pueden no ser percibidos a nivel nacional y no constituyen demandas concretas para la percepción de los agentes en nivel macro¹¹⁷.

Los recursos técnicos para atender los problemas de la agenda local llegan a tener menos tiempo para el análisis y la implementación, puesto que solo existen, en la mayoría de los casos, tres años para poder resolver los problemas apremiantes¹¹⁸.

En algunos casos, la imitación de resoluciones exitosas que se han hecho en otros municipios se ha llevado a la práctica con la finalidad de avanzar rápidamente y alcanzar las soluciones lo más pronto posible.

¹¹⁷ Méndez, José Luis, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p 421.

¹¹⁸ *Cfr.*, Idem.

Al dejar un tanto de lado la institucionalidad y marco organizacional de las Políticas Públicas en el municipio mexicano, debemos voltear a ver la importancia que cobra la participación ciudadana en la hechura de las políticas, dado que es ahí donde la focalización de los problemas y su importancia para la inclinación hacia la agenda pública cobra relevancia e importancia.

Hace algunos años, la participación de los grupos sociales en la vida política del país en general y del municipio en particular estaba permeada de exclusión, de una relación sociedad y gobierno verticalista, autoritario, pobreza y desarrollo estancado.

Hoy día existen algunos visos de cambio en las estructuras y relaciones gobierno-gobernado, los requerimientos de mayor eficiencia, menores costos de transición y sostenibilidad de los planes y proyectos, especialmente en el orden local del gobierno han obligado a la mayoría de los gobernantes a voltear hacia los paradigmas administrativos, políticos y jurídicos con un fuerte componente de participación.

Especial énfasis cobra, para la implementación de las Políticas Públicas en el municipio mexicano, la participación ciudadana, entendida como demanda de ciudadanos, como ejercicio de poder popular y en cierta medida, que la ciudadanía tome parte en los asuntos públicos de los Estados.

Así, la participación social se puede definir como: “aquella organización libre y voluntaria de los miembros de una sociedad frente a un gobierno o no, e incluso

al lado de éste¹¹⁹, ésta participación puede identificarse con usos y costumbres de las comunidades, así como la interpretación que de ella hacen los diferentes grupos en momentos específicos. De tal suerte que los gobernados tomen parte en el ejercicio del poder como una de las posibles soluciones para reducir el conflicto entre gobernantes y gobernados.

Debe verse entonces, la participación social como un recurso o como un instrumento entre el gobierno, con el cual pueden resolverse de primera instancia los problemas inherentes al constructo social, es decir, aplicación de Políticas Públicas.

Habrá que hacer notar que en la participación ciudadana no existe homogeneidad, cada grupo social tiene diferentes intereses, los cuales tendrán que subir a la agenda gubernamental para ser atendidos, en la esfera de competencia de los diferentes órdenes de gobierno, ya que la administración pública no puede, ni con mucho, resolver todos los problemas que se le presentan, pues hay escases de recursos financieros y materiales que impiden atender a todos los grupos sociales que tomaran partido en favor de sus propias necesidades.

Desde la década de los ochentas en México, la participación ciudadana cobra especial relevancia, es a partir de los terremotos que sacudieron la capital del país que la presión social crece con mayor exigencia hacia el gobierno.

Siguiendo con la participación social, como parte medular de las Políticas Públicas, estas deben ser un factor clave para lograr la eficiencia gubernamental

¹¹⁹ Cabrero Mendoza, Enrique, Políticas Públicas Municipales, una Agenda en Construcción, Segunda edición. México, CIDE, 2003, p. 54.

en los programas de desarrollo local, específicamente en la implementación de las Políticas dirigidas a lograr la equidad.

Ahora bien, la participación comunitaria se puede percibir como una alternativa con ventajas competitivas, es decir, como una participación gerencial, para producir resultados de progreso con relación a las vías tradicionalmente utilizadas en las Políticas Públicas.

La idea de la participación social en México, debe ser vista como un intento de poner al servicio de la resolución de problemas sociales, no como una imposición del gobierno, sino como una oportunidad de salida eficaz.

Por otro lado, la participación social genera responsabilidad en los ciudadanos, reduce riesgos de control social corporativo, como proceso social, cambia a los mismos actores además de potenciar a los grupos desfavorecidos y contribuye a la articulación entre los grupos sociales y el gobierno; todo lo anterior contribuye de manera significativa a colocar en mejor situación a los sectores sociales para luchar por sus derechos e influir de modo efectivo en las Políticas Públicas y en los programas gubernamentales.

Algunos argumentos que se pueden referir en contra de la participación comunitaria se pueden encontrar en Kliksberg¹²⁰: eficiencia a corto plazo, poca tolerancia a los ritmos lentos de las resoluciones y puestas en marcha de las Políticas, subestimación de grupos sociales menos favorecidos, así como la persistencia de líderes paternalistas y privilegiar el interés y los incentivos materiales.

¹²⁰ Cabrero Mendoza, Enrique, Kliksberg, Bernardo, Op. Cit., p. 62.

En síntesis, la participación social dentro de los cauces institucionales, logrará, conjuntamente con el gobierno local municipal, dentro de su propia esfera de acción, simultáneamente con marcos jurídicos apropiados y diagnósticos bien elaborados, se podrán aplicar Políticas Públicas en general y la alimentaria en particular para el desarrollo de las regiones locales del país.

4.2. Propuesta socio-jurídica para la efectiva implementación de Políticas Públicas en torno al Municipio mexicano

El centralismo mexicano representa algo más que un problema de circunstancias no es producto de una voluntad reciente, ni podría eliminarse sin desordenar el andamio institucional del país.

El centralismo es un hecho presente, pero su vigencia está en el modo en que se formaron las instituciones políticas desde su origen. Por ello, no pueden dejarse de lado las redes creadas durante el proceso de formación del Estado mexicano conduciría a un callejón sin salida la misma red institucional que sigue vigente atraparía no sólo las soluciones parciales sino hasta la definición misma del régimen federal.

La formación del régimen federal mexicano ha sido estudiada desde muy diversas miradas, tema preferido por los historiadores del XIX, la pugna secular entre liberales y conservadores se ha interpretado también como una lucha entre dos formas de entender la realidad nacional y, en última instancia, como una lucha no resuelta entre las regiones y el centro.

El triunfo del partido liberal después de la intervención francesa ha sido visto, como el triunfo paralelo del federalismo sobre la propuesta centralista de los

conservadores ¹²¹ . Pero sólo con algunas excepciones se han emprendido investigaciones acerca de las enormes dificultades por las que hubo de atravesar ese régimen federalista para consolidar la formación institucional del Estado.

El Municipio como parte de la herencia colonial española, evolucionó de acuerdo a cada una de las etapas históricas de México, desde el primer asentamiento en la época de la conquista con Hernán Cortés, hasta la división geográfica actual, con la dependencia de facto a las decisiones del gobierno central¹²².

De este modo, hoy es completamente distinto del que fue hacia fines del siglo pasado, o del que era poco antes, al comenzar la república restaurada, además, el gobierno municipal ha servido en distintos momentos como un instrumento para la consolidación del centralismo mexicano¹²³.

A diferencia de lo que sugiere el lugar común, el municipio ha tenido discrepancias entre los gobiernos estatales y el federal, pues la coordinación que pudiera tenerse entre estos niveles de gobierno tienen una ruptura al no tomarse en cuenta las diferentes características que existen entre las heterogéneas regiones del país.

El municipio ha sido la única institución colonial que ha sobrevivido -así sea superficialmente- a los cambios sociopolíticos y culturales, así como administrativos en la vida socio- jurídica del país, en ese sentido no hay otra institución política que se le compare: ni las que constituyen a los poderes que forman el gobierno de la república ni las que explican el funcionamiento de las distintas entidades federativas¹²⁴.

¹²¹ Méndez, José Luís, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 425.

¹²² *Cfr.*, Idem.

¹²³ Idem.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 426.

A pesar del paso del tiempo, el municipio ha mantenido su estructura organizacional y política de gobierno, con sus cambios lógicos a los que no ha sido ajeno este nivel estatal.

Aunque existen referencias históricas sobre la evolución del municipio en México, estos tienen puntos de concordancia, a partir de su creación, fueron territorios que se implantaron con una organización que llevaba consigo la representación de la corona española en aquellos lugares a los que llegaban los adelantados españoles, así como la unión de las regiones otrora dispersas¹²⁵.

Los años de la conquista coincidieron no sólo con la consolidación territorial del primer Estado que conoció Occidente, sino con la derrota de los comuneros que reivindicaban cuotas de autonomía inaceptables para la corona castellana. Los ayuntamientos que llegaron a Nueva España ya no serían, las organizaciones autónomas de los pueblos sino los representantes del rey; ni sus posesiones territoriales volverían a pertenecerles sino a nombre de la corona¹²⁶.

Los ayuntamientos se convirtieron en un elemento para la expansión de la corona española, concentrándose el poder y la jerarquía de la autoridad, con el ejemplo análogo de las metrópolis europeas, para aumentar territorio de forma más o menos coordinada y planificada¹²⁷.

De ahí que la conquista no haya prosperado únicamente a partir del binomio formado por los militares "adelantados" y los misioneros que venían detrás, sino gracias a aquellas instituciones municipales que fueron sembrando pueblos y autoridades a lo largo del territorio¹²⁸.

¹²⁵ Méndez, José Luis, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 426.

¹²⁶ Idem.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 427.

Los ayuntamientos, en tanto representantes del rey, tenían dentro de su organización autonomía de acción en el orden local de gobierno, eran los responsables de forma directa de mantener el orden jurídico y administrativo de las comunidades en la Nueva España.

Los ayuntamientos representaban al rey pero también ejercían su autoridad en el gobierno del territorio, de modo que la muy complicada legislación de Indias -que sería la primera base institucional de la Nueva España- no se formaría sino por medio de las ordenanzas y de las comunicaciones intercambiadas con los municipios implantados por la corona. Sabemos poco de aquellos dos siglos gobernados por los Habsburgo, pero no hay duda de que el municipio constituyó siempre la clave de bóveda de la cada vez más complicada organización territorial¹²⁹.

Es hasta el siglo XVIII cuando se hicieron cambios funcionales en la organización gubernamental, con la base de las reformas borbónicas, se modificaron las fronteras de la autonomía frente a la dispersión de los territorios que no contaban con límites definidos, así como con un aparato burocrático preocupado solo por el interés personal de sus integrantes que por el orden impuesto por la metrópoli española¹³⁰.

Las reformas intentaron acotar la autoridad otorgada hasta entonces al municipio, no perdieron su calidad de representantes del rey ni su capacidad de gobierno local sobre las materias más amplias, pero la reorganización del territorio por medio de intendencias les impuso la primera autoridad superior –ideada como límite a su representatividad real- que conocieron a lo largo de aquel siglo: los subdelegados, designados directamente por la corona¹³¹.

¹²⁹ Méndez, José Luís, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 427.

¹³⁰ Idem.

¹³¹ *Ibidem*, p. 428.

Algunas de las reformas borbónicas buscaban convertir los cargos públicos de la municipalidad con principios básicos de mérito, ya que se convirtieron en asuntos de interés patrimonialista, esto se resolvería con elección del personal que conformaría la organización de los ayuntamientos, además de recabar la riqueza impuesta por la corona española, cambiando sustancialmente la creación originaria del municipio, de aglutinador de los territorios a la reorganización estatal en dos ámbitos primordiales: la autonomía económica y la política¹³².

De acuerdo con los testimonios de la época, sin embargo, aquellas reformas políticas llegaron tarde a la Nueva España y tuvieron una dudosa aplicación práctica. Las redes tendidas por dos siglos y medio no cedieron con facilidad a las decisiones de la metrópoli, pero tampoco pasaron inadvertidas: no sólo afectaron por lo menos los municipios poblados por indios, sino que sentaron las bases que facilitarían la entrada de otra reforma, ésta de mucho mayor alcance: la diseñada por las Cortes de Cádiz¹³³.

Tres nuevas transformaciones habría de producir en el municipio aquellas reformas liberales del siglo pasado¹³⁴: en primer lugar, la Constitución de Cádiz le quitó la representación soberana que había distinguido a esa corporación a todo lo largo de la colonia, los ayuntamientos dejaron de ser los representantes del rey y, en consecuencia, abandonaron también su espacio privilegiado para unos cuantos.

De las transformaciones antes mencionadas, surgió aquel que limitaba a los ayuntamientos al ámbito de jurisdicción del poder ejecutivo, antes de ese cambio los municipios tenían autonomía de gobierno con el solo imperativo de la representación monárquica dentro del territorio.

¹³² Méndez, José Luís, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 427.

¹³³ *Ibidem*, p. 429.

¹³⁴ *Idem*.

La división de poderes llegó muy tarde a la Nueva España, pero con ella el municipio perdió su calidad de gobierno político, para comenzar a ser un espacio exclusivamente administrativo; la política, se haría en las diputaciones provinciales dirigidas por los jefes políticos que, a partir de entonces, gobernarían, de hecho, la vida territorial del país, cuya influencia no desaparecería sino hasta la revolución mexicana¹³⁵.

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, La Constitución de Cádiz no alcanzó a aplicarse totalmente en los territorios del virreinato de la Nueva España, aun así, su influencia en torno a lo relativo a los gobiernos locales cobró importancia radical¹³⁶.

Como base de la primera legalidad implantada por los Tratados de Córdoba, los principios gaditanos (llamados así a la Constitución de Cádiz) habrían de perdurar por mucho tiempo en la vida de los municipios del México independiente. Más allá de la formación de las nuevas diputaciones provinciales previstas por aquella carta legal que habrían de convertirse en el antecedente más claro del régimen federal, o de su importancia en los primeros debates constituyentes de 1822 a 1824, la Constitución redactada una década antes en aquel puerto español sirvió como base para dar forma institucional a los gobiernos locales¹³⁷.

Las Constituciones de los territorios a partir de la implantación del federalismo fue la combinación de los modelos norteamericano y gaditano, sin dejar de lado que, en tanto la forma de gobierno interior, la legislación de Cádiz resalta por su capital importancia¹³⁸.

¹³⁵ Méndez, José Luis, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 430.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 431.

¹³⁷ *Idem*.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 432.

La verdadera construcción del Estado nacional mexicano no comenzaría sino con el triunfo del partido liberal, esa construcción se apoyó en aquella institución municipal que servía de cimiento¹³⁹.

Después del periodo de guerras que acontecieron entre la fase de expulsión de Santa Anna del poder presidencial, hasta la ignominiosa intervención francesa, el municipio siguió siendo la base de organización política y militar de la época, así como instrumento para materializar la institucionalidad mexicana de la pos revolución¹⁴⁰.

Durante los años de la república restaurada, los municipios fueron usados como instrumentos del centro en un doble sentido: de un lado, colaboraron como medios para afincar la autoridad del Estado no sólo mediante la coerción física sobre los individuos, sino como piedra de toque para la legitimación formal de los cargos públicos e incluso como vehículos para garantizar las contribuciones fiscales impuestas a los pueblos de México¹⁴¹.

Al final del periodo del segundo imperio, la integración del Estado tenía pocos elementos para realizar esa tarea, no se contaban con el ímpetu necesario para mantener la cohesión territorial, aun cuando había la tendencia a mantener la ideología liberal que había librado la batalla de liberación contra el imperio francés. Por ello, los municipios fueron forjados como base donde se iniciaría el proceso de instauración de la República liberal que se tenía proyectada, a pesar de la tradición conservadora que perduraba en algunas regiones del país¹⁴².

La legalidad constitucional de 1857 fue muy precaria durante los diez años de la república restaurada: no hubo uno solo en que el gobierno central no tuviera que echar mano de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso para

¹³⁹ Méndez, José Luís, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 432.

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Idem.

¹⁴² *Ibidem*, p. 434.

combatir rebeliones, además, la seguridad del territorio se veía constantemente amenazada frente a la debilidad de los aparatos estatales para hacer cumplir las leyes escritas. De este modo, la contienda armada no se detuvo en el momento de la restauración de la república sino que continuó, convertida en un enfrentamiento constante entre caudillos liberales y el gobierno formalmente constituido¹⁴³.

La problemática de la época mantenía la atención prioritaria de la situación militar, ya que en gran medida representaba la conservación del Estado, echando mano, por cierto, de una guerra sin cuartel tendiente a la consolidación del centralismo, en donde los municipios participaron como elemento formal territorial, actuando en su representación y logrando una amalgama de elementos fiscales y políticos para coadyuvar al afianzamiento de la implantación de la República restaurada.

Una importante porción, tanto de los cuerpos de policía rural destinados a salvaguardar la seguridad pública como de los contingentes reclutados para las fuerzas armadas, provino durante buena parte de ese periodo de la leva, instaurada por medio de los gobiernos municipales. Fue una práctica denigrada con frecuencia por los diputados al Congreso y motivo constante de acalorados debates¹⁴⁴, un mal necesario y casi obligatorio en el período mencionado, garantizaba el abastecimiento de tropas regulares en constante acecho de fuerzas rebeldes, pero al mismo tiempo, significó una garantía de disponibilidad de recursos humanos con fines bélicos; usada también como elemento de coerción para mantener el orden dentro de los territorios municipales.

Con las fuerzas armadas como respaldo y los jefes políticos como autoridades consolidadas en la República, los municipios vieron nuevamente acotada la autonomía de otros tiempos. Pero lo más destacable es que ese mecanismo de control político y militar nunca fue ilegal: se apoyó en el orden establecido por la

¹⁴³ Méndez, José Luís, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 433.

¹⁴⁴ *Ibíd.*, p. 434.

Constitución de 1857, aunque sólo haya sido para justificar el predominio cada vez más amplio del poder Ejecutivo de la federación¹⁴⁵.

Con todo, y al amparo de las elecciones, los municipios se fueron convirtiendo en una especie de pago o prebenda que se otorgaba por aquellos que ayudaban al gobierno central, con la idea clara de mantener el poder político a expensas de la actividad electoral. Esa idea de sujetar a los municipios para ofrecer legitimidad a los procesos electorales era una consecuencia lógica del funcionamiento de las propias instituciones. Ajena sin duda a la pureza de la ideología liberal y claramente opuesta al ideal del federalismo, pero políticamente eficaz¹⁴⁶.

Convertidos en instrumentos de una lucha que los rebasaba con mucho, los municipios sufrieron finalmente la ofensiva de la estrategia económica liberal¹⁴⁷, el municipio había conservado su condición de corporación popular: de agrupación de individuos ligados por la vecindad, y propietaria de bienes comunes.

La visión que se tenía de los municipios como entes administrativos se consolidó en el sistema de gobierno liberal, convirtiéndose en la parte medular de la repartición de tierras en propiedad individual, transformando la idea de la comunidad que antes se tenía de él.

Sus funciones administrativas siguieron siendo todavía muy extensas (incluyendo su labor de entidad auxiliar del poder judicial, todos los servicios urbanos, el orden público y hasta la educación básica), pero sus fuentes de financiamiento se vieron dramáticamente reducidas¹⁴⁸.

Es a consecuencia de las leyes liberales en favor de la propiedad individual de la tierra, los municipios no sólo se vieron en la necesidad de buscar ingresos por

¹⁴⁵ Méndez, José Luís, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 434.

¹⁴⁶ *Ibidem*,. p. 435

¹⁴⁷ *Idem*.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 436.

otros medios -apoyados en todo caso en la muy limitada capacidad de pago de los vecinos-, sino que el eje de su convivencia se desplazó de los bienes comunes hacia aquellas tareas específicamente administrativas. Cuando se perdió el ejido, los bienes de la comunidad, el municipio dilapidó también una de sus cualidades históricas más importantes: dejó de ser el gobierno del pueblo, para volverse el gobierno de los poblados.¹⁴⁹

En el periodo presidencial de Porfirio Díaz, se manejó la desamortización de la propiedad colectiva, tocó a su régimen completar la anulación de las alcabalas que los liberales de la república restaurada no lograron eliminar de manera definitiva.

La Constitución del 57, había permitido la concentración gradual del poder sin haber definido una jerarquía territorial capaz de contrarrestarla. La estabilidad del país descansó en la autoridad militar, política y económica que paulatinamente se acumuló en el centro, muy por encima de los gobiernos locales¹⁵⁰.

En lo que toca a los municipios, el control que los fue rodeando, se basó sobre legalidad de ese precepto jurídico y cuando no se aplicó no fue sino para dejar que sobreviviera aquella propiedad colectiva para garantizar ingresos que la federación también necesitaba.

La institucionalidad dentro el Estado, propició un control local más duro por parte de los caudillos y cabecillas políticos, dando como resultado la creación de grupos de seguridad, elecciones manipuladas, y otras formas de vigilancia y coerción hacia la población de los municipios. Con la consecuencia obvia de quedar relegados, como ya se ha mencionado a entidades administrativas bajo la égida del poder central, primordialmente el federal, lo que observó con mayor nitidez al inicio de la Revolución Mexicana, en donde se convirtieron en cotos de poder de

¹⁴⁹Méndez José Luis, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 436.

¹⁵⁰Ibídem, p. 438.

los caciques perdiéndose la primigenia idea que se tenía de estos en los albores de su creación.

Siguió siendo un instrumento para la administración de los pueblos, pero al mismo tiempo lo fue para la consolidación de las instituciones, del poder y de la legitimidad del gobierno central, el movimiento revolucionario no consideró el municipio sino como un tema subordinado, nunca se planteó la renovación del gobierno local, sino la reorientación de las instituciones centrales¹⁵¹.

La libertad municipal en la época revolucionaria no simbolizaba, para los participantes, más que liberarlos del control que ejercían aquellos funcionarios identificados con el porfiriato, desde su propia mirada eso bastaba para darle sustento a una frase que, en rigor, nunca tuvo mayor contenido: “el municipio libre era el municipio sin jefes políticos”¹⁵².

Durante la posrevolución el municipio funcionó para mantener controlados los comicios para ser usados como moneda de cambio en las elecciones con la premisa carrancista copiada del modelo liberal de “ganar plazas para ganar urnas”

Resumiendo, los municipios han tenido que pasar por una serie de cambios que han permeado en su génesis primigenia de unión territorial y han pasado a ser vistos como agentes de la política en su más amplio sentido, con una conformación administrativa llevada a su máxima expresión al ser definidas como su brazo ejecutor, pagando el proceso histórico al dejar de lado su conformación más cercana a la sociedad.

No sería sino hasta 1983 cuando hubo reformas que llevaron a modificar el artículo 115 constitucional, en busca de una nueva identidad para los municipios

¹⁵¹Méndez, José Luís, *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*, Op. Cit., p. 438.

¹⁵²*Ibíd*em, p. 440.

de México; donde se ven nuevas directrices, entre las que destacan por su importancia, la autonomía.

Todas las reformas hechas hasta ahora en la reformulación de la estructura jurídica del municipio no han logrado modificar de fondo, que las Políticas Públicas puedan implementarse sin más, en el ámbito de gobierno antes mencionado.

Es por ello que, a la luz del proceso histórico del municipio, se debe ver como un ente administrativo con autonomía jurídica propia que debe ser la piedra de toque para la implementación y evaluación de las Políticas Públicas.

La revisión de los preceptos normativos, encargados de la planeación en México, ayudará, sin duda, a la proposición socio- jurídica, con la que se pretende mejorar la aplicación de las Políticas en el país.

El artículo 26 constitucional, como norma general, establece la conformación de un sistema de planeación democrática, entendida esta como la participación de los diversos sectores sociales, para con ello, conformar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual se sujetará a los programas de la Administración Pública Federal.

El antes citado artículo, manifiesta la preeminencia de la planeación y de la programación, sin tomar en cuenta que no existe mención alguna de la conformación, puesta en marcha y evaluación de las Políticas Públicas.

La participación ciudadana no cuenta con mecanismos adecuados que le permitan su actuar dentro de la planeación en los asuntos de la polis y ni hablar de la pobre visión a corto plazo que se tiene en las leyes secundarias, v.g. el Plan Nacional de Desarrollo, que tiende a planificar las acciones en el ámbito temporal de su aplicación, es decir, seis años, como si después de ese lapso no existieran más

los problemas que hubieron de solucionarse, sin contar por supuesto, la aplicación del presupuesto, el cual tiene duración de un año.

Dejar de lado la cortedad de miras para hacer más eficiente la planeación en México repercute, de manera indefectible, en el desarrollo del país, habrá que buscar soluciones a partir de modificaciones a la carta magna, en especial el artículo 26, que obliguen a los mandatarios en turno de todos los niveles a seguir con lo planeado a pesar de que los resultados no se verifiquen en su periodo, hacer una planificación a largo plazo, con revisiones periódicas de sus resultados, podría coadyuvar a aplicar Políticas Públicas que beneficien a la ciudadanía en general y a la municipal en particular.

En relación a los municipios en México, se puede establecer la falta de inserción o al menos, mención de las Políticas Públicas dentro del texto constitucional que lo norma, es decir, el artículo 115.

La poca movilidad y gran inflexibilidad que tienen los periodos presidenciales en México propician que la planeación sea revisada cada seis años y ésta cambie de acuerdo al mandatario en turno, buscando, por supuesto, la aprobación del electorado. Tendría que hacerse una revisión del Plan Nacional de Desarrollo que este extrínsecamente del tiempo electoral y su examen se lleve a cabo por parte del Congreso de acuerdo a las metas y los objetivos previstos y alcanzados, si no se cumplen estos elementos, desaparecer aquellos que no funcionen o han dejado de ser necesarios, para dar cabida a los que, por las necesidades y la coyuntura del país sean imperiosos y se incluyan dentro del presupuesto de egresos para su funcionamiento.

El ejercicio del gasto público podría llegar ser más eficiente si se logran empatar con las metas de la planeación gubernamental, dando certidumbre jurídica a la inversión tanto pública como privada, la cual se incentivará al conocer con antelación lo que se busca en definitiva cubrir en el ámbito social.

La respuesta del gobierno hacia las demandas sociales debe ser un acto sine quanon que conlleva la propia responsabilidad del aparato estatal, la creación, planeación, organización, dirección, control y evaluación de las Políticas Públicas, con un marco jurídico, una implementación eficaz y una institucionalidad creada exprefeso, mantendría, desde luego, la resolución de los problemas más apremiantes de la sociedad, con el apoyo decidido de todos los integrantes de la comunidad.

Por lo anterior es imperativo adecuar el artículo 26 de nuestra Carta Magna para incorporar formalmente la figura de las Políticas Públicas como instrumentos de definición y organización de la planeación pública nacional. Dentro del precepto legal, se puede especificar como: los objetivos, metas y objetivos que tiene el Estado para buscar el bienestar de la sociedad, en un lugar y tiempo determinado, con lapsos de ejecución de corto y mediano plazo.

En relación a los municipios en México, se puede establecer la falta de inserción o al menos, mención de las Políticas Públicas dentro del texto constitucional que lo norma, es decir, el artículo 115.

Dentro de la organización de los municipios, la Constitución establece que será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que se da al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de

manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado (**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos art. 115**)

Dentro de su propia autonomía, el municipio puede administrar su patrimonio de acuerdo a que están investidos de personalidad jurídica propia.

En cuanto a la administración pública local, los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. (**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115 párrafo II**)

Lo anterior puede determinar la implementación de las Políticas Públicas dentro del territorio municipal, puesto que no existe ningún impedimento que se lo imposibilite expresamente, por el contrario, su propia autonomía jurídica y administrativa, así como la hacendaria, permite su ejecución, además de que es el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía, por ende, permite hacer frente con mayor rapidez a solucionar los problemas inmediatos del conglomerado social.

Por ello, se deben establecer como funciones propias de los ayuntamientos, no solo aquellas que se relacionan con la prestación de servicios públicos, ni con el cobro de impuestos, sino ir más allá para proponer y determinar a las Políticas Públicas como una ocupación de los municipios, enmarcadas en una base legal inserta en los Bandos de Policía y Buen Gobierno, además de proseguir su consecución a través de su propia organización hacendaria.

Desprendiéndose de la Ley Fundamental como norma secundaria, encontramos la **Ley General de Planeación (LGP)**, la cual, dentro de su capitulo establece las reglas básicas para la implementación de planes y programas gubernamentales, haciendo mención solamente a las Políticas Públicas en el artículo 2, fracción VIII, en el que se pueden leer los principios básicos: VIII. La factibilidad cultural de las Políticas Públicas nacionales.

Como se puede ver en el párrafo anterior, la alusión a las Políticas Públicas no queda bien definida, puesto que en toda la normativa en comento, no hay más indicación hacia estas que la que se hace en el mismo artículo y fracción ya señalados.

Por otro lado, la propia LGP, en su artículo 22 si describe con cierto detalle las diferentes formas de planeación, a saber: “El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo”.

“Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor”(**Ley General de Planeación**).

En la redundancia de las aseveraciones, podemos distinguir también la falta de inclusión y definición de las Políticas Públicas en la ley secundaria derivada del artículo 26 constitucional, es decir, existe la ausencia total de la inserción de las Políticas en el marco normativo del cual debería depender su ejecución.

La sociedad mexicana debe incorporar poco a poco en sus deliberaciones los temas del deber del país, estimulando la formación de organizaciones sociales, gremios de profesionistas y otras colectividades y asociaciones interesadas en apoyar determinados temas y presionar por las soluciones que les favorezcan. Con un México participativo, deliberativo, crítico de la actuación del gobierno y exigente de un desarrollo sostenido es esencial para lograr que nuestro país retome la senda del crecimiento económico y el desarrollo sostenible y sustentable¹⁵³.

Es en este sentido, que la participación ciudadana debe ser participe activa de la formulación y puesta en marcha de las Políticas Públicas, pero a través de mecanismos institucionalizados que permitan su inserción y participación dentro de estas, así como coadyuvar a la realización de las Políticas.

La sociedad civil organizada, puede convertirse en aliada de las Políticas Públicas si logra desarrollar alguna de las siguientes funciones¹⁵⁴

1. Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno.
2. Garantizan los derechos humanos y el Estado de derecho.
3. Contribuyen a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos.
4. Promueven la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones.
5. Incorporan a más actores privados a la esfera pública

En primer lugar, las Organizaciones fomentan la transparencia y la rendición de cuentas al vigilar el desempeño de los funcionarios públicos y ser fuente de información independiente sobre el diseño y los resultados de las políticas

¹⁵³ Méndez, José Luís, (coordinador), Tapia Álvarez, Mónica, Los Grandes Problemas de México, Op. Cit., p. 420.

¹⁵⁴ Ibídem. p. 421.

públicas. Para cumplir con esta función, se deben contar con conocimientos precisos de la legislación, la regulación y los programas públicos.

También las Organizaciones Civiles deben investigar y sistematizar lo que sucede en la realidad, obteniendo evidencias y datos; deben difundir esta información, denunciando las duplicidades, incompetencias, encubrimientos, contradicciones y desviaciones entre los estándares prescritos o los objetivos de la política pública y lo que realmente sucede en la práctica¹⁵⁵.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil buscan garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho, para lo cual existen dos vías. Por un lado, las Organizaciones pueden tomar la defensa legal de individuos o casos para influir, por medio de las sentencias, en la Política Pública y jurisprudencia, de tal suerte que ayuden a una mejor defensa de las víctimas más vulnerables, como son las mujeres, los niños y las personas de escasos recursos (violencia doméstica, violaciones, derecho familiar, entre otros). Por otro lado, las organizaciones dedicadas a vigilar los derechos humanos, al denunciar violaciones, presionan para que se cumplan las leyes existentes y se garantice el debido proceso. De esta forma, monitorean y establecen límites al abuso de poder y garantizan el Estado de derecho de un régimen democrático¹⁵⁶.

Las OSC pueden promover la participación, organización y representación de sectores más pobres en la toma de decisiones y la elaboración de Políticas Públicas. Es frecuente que las Organizaciones tengan como misión la alineación de los sectores marginados para construir una fuerza colectiva que modifique las condiciones de desigualdad y vulnerabilidad en que viven.

Como agentes externos, las organizaciones coadyuvan a mantener a la vista los segmentos de la población marginal, desde el campesinado pobre, hasta las

¹⁵⁵ Méndez, José Luís, (coordinador), Tapia Álvarez, Mónica, Los Grandes Problemas de México, Op. Cit., p. 421.

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 425.

personas con discapacidad, para ayudar a su organización y lleven sus demandas a través de asociaciones y participaciones con el apoyo de la promoción social.

Las Sociedades Civiles prestan a las organizaciones la capacidad para actuar junto con el gobierno, no una sino varias veces de manera consistente para la movilización, la reivindicación de demandas y los propósitos de ayuda mutua¹⁵⁷.

Las organizaciones pueden emitir sus demandas locales hacia escalafones más altos a través de la construcción de redes de estructura, lo que permite la participación de un mayor número de personas en los asuntos públicos, lo que lleva a influir sobre los recursos asignados y la aplicación de Políticas Públicas, lo que permite también, enfrentar los poderes estructurales de poder como líderes de facto que influyen en las decisiones personales por sobre las colectivas.

En zonas con municipios rurales, estas organizaciones de productores ayudan a crear economías de escala para la comercialización colectiva de sus productos y evitar al intermediario, o dejar de depender de los préstamos y el poder del cacique.

Hablando de las Organizaciones de la Sociedad Civil, pueden también cumplir un papel de representantes de ciertas causas identificadas con los grupos más pobres, que no se han organizado ni tienen acceso a los niveles más altos de la toma de decisiones

Así, las Organizaciones incorporan a más actores privados a la esfera y acción públicas. En este sentido, al promover el voluntariado involucran a más personas en la solución de problemas públicos.

¹⁵⁷Méndez, José Luís, (coordinador), Tapia Álvarez, Mónica, Op. Cit., p. 425.

La participación ciudadana y la incidencia en las Políticas Públicas, se determina a través de las condiciones socio- jurídicas, es decir, el establecimiento de un marco jurídico regulatorio que permita la participación social dentro de las políticas.

Para establecer un mejor panorama de como la participación ciudadana puede insertarse en las Políticas de una manera más institucional y normativa, es necesario definir a la sociología jurídica como: “una rama de la sociología que trata de describir, explicar y predecir los modos como las personas interactúan, tomando como referencia positiva o negativa un conjunto de normas jurídicas”¹⁵⁸.

Por su lado, López Durán destaca que la sociología jurídica surge como una parte de la sociología que se encarga de estudiar lo jurídico como resultado de la interacción social¹⁵⁹.

Estas definiciones no resultan ociosas, puesto que es en el marco de esta rama del derecho es como la sociedad se inserta en la participación, implementación y evaluación de las Políticas, puesto que la Sociología Jurídica estudia las implicaciones propias de la colectividad para lograr el cambio social.

Este cambio social, deberá contar, para su conformación, con un tiempo y lugar determinado, en el cual se pueda percibir la modificación o variación de un objeto¹⁶⁰.

Para ahondar un poco más en la participación social, la Sociología Jurídica y el cambio social que ayudarán a plantear con mayor eficacia la idea de las Políticas Públicas, podemos proponer la inserción de una organización, la cual debe tener,

¹⁵⁸Fucito, Felipe, Sociología del Derecho, primera edición, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1993, p. 23.

¹⁵⁹López Durán, Rosalío, Sociología General y Jurídica, primera edición, IURE Editores, México, 2005, p. 265.

¹⁶⁰ Ibídem, p. 216.

entre otros, un sistema de poder constituido y expresado a través de liderazgos formales e informales, sobre las bases de legitimidad, que pretende obtener acatamiento a mandatos diversos y que utilice las redes de comunicación existentes¹⁶¹.

Se da por sentado que no se deben olvidar, por supuesto, un orden normativo compuesto por reglas formales e informales que constituyan un sistema de control social interno, que determine el grado de formalización de las organizaciones. Este orden normativo suministra pautas para la orientación de sus miembros, fundadas en la legitimidad del poder, en la retribución, los incentivos y la satisfacción de necesidades, así como la definición de las sanciones y su aplicación.

4.3. Mejora de Políticas Públicas en el Municipio mexicano y su aplicación al bienestar social: el caso del derecho a la alimentación.

Para la aplicación eficaz y eficiente de las Políticas Públicas en México, se debe tomar como base, como se ha mencionado con antelación, la participación ciudadana conjuntamente con la acción gubernamental, pero de una manera distinta a como se ha manejado hasta ahora, es decir, en vez de que las Políticas se lleven a cabo a partir del nivel federal de organización, esta debe ser llevada a cabo por medio del municipio, con la ayuda inherente de la federación en su conjunto.

El programa de la llamada Cruzada Contra el Hambre del gobierno federal mexicano, establece como base fundamental ayudar a reducir la desnutrición a lo largo del país, desafortunadamente, este plan de acción no contó con un diagnóstico eficaz de las necesidades propias de los municipios en particular ni de

¹⁶¹Fucito, Felipe, Op. Cit., p. 442.

las regiones en general, dado que los municipios que existen a lo largo del país tienen sus características que deben atenderse con especial interés antes de poner en marcha alguna acción.

El cambio institucional que deben realizar los municipios mexicanos en tanto Políticas Públicas, deben de tomar en cuenta la creciente demanda de los ciudadanos por mejores condiciones de vida.

En este proceso, los gobiernos municipales deben implementar Políticas Públicas encaminadas a promover el desarrollo de su población, considerando, por supuesto, su dimensión territorial, lo que implica deshacerse de las Políticas asistencialista e incorporar proyectos de promoción económica y social que impulsen su desarrollo.

La propuesta federal de Cero hambre a partir de una alimentación y nutrición adecuadas de los mexicanos en extrema pobreza y con carencia alimentaria severa, se implementa, por parte del gobierno federal a partir del otorgamiento de una tarjeta que da la posibilidad de acceder a la adquisición de 13 productos básicos.

Pero no existe un diagnóstico adecuado de las necesidades de la población por región o municipio, de sus requerimientos nutrimentales, esta tarjeta alimentaria se concede a toda la población que a juicio de las autoridades la necesite, sin que concurra una participación ciudadana que permita la retroalimentación entre el programa y el beneficiario.

Lo anterior se resolvería dándole al municipio la capacidad de realizar el análisis para la aplicación de la Política Pública, dentro de su ámbito territorial y hacer un estudio más detallado de a quien entregar el recurso, además de implementar acciones para la retroalimentación de la política.

El Banco de Alimentos que se instituyó a nivel federal recabará insumos para después repartirlos a través de los municipios, lo que convierte a este en simple intermediario, puesto que no tiene asignadas responsabilidades propias.

En ese mismo sentido, la participación ciudadana dentro del municipio, se reduce a realizar actividades de alfabetización, trabajo comunitario y censo casa por casa, lo que limita su inserción al programa, puesto que no hay incentivos de ninguna índole para su cooperación, lo que impide la retroalimentación de la ciudadanía al programa.

Ahora bien, existen donaciones de alimentos por parte de empresas privadas, las cuales son deducibles de impuestos, lo que estaría en cierta medida, en detrimento de la hacienda municipal, puesto que existen algunos impuestos locales que son cobrables y aplicables a los municipios.

La Cruzada Contra el Hambre, en tanto planeación nacional, debe tomar en cuenta las particularidades municipales para su implementación y eficaz desarrollo en cada región.

Las consideraciones que deben hacerse en torno al municipio mexicano y su relación con las Políticas Públicas, deben tomarse dentro de las particularidades

de este, y usarlos como medio eficaz para el desarrollo y bienestar de la población que está bajo su rango de influencia.

Es así que deben tomarse en cuenta que: los municipios pequeños no tienen los recursos necesarios para impactar en los habitantes de su municipio de manera sustancial, la mayor parte de los municipios no tienen Políticas Públicas encaminadas a la promoción del desarrollo, por lo que su impacto está relacionado con políticas asistencialistas contra la marginalidad y la pobreza, así como la prestación de servicios públicos¹⁶².

También existe el factor humano dentro de la instrumentación de las Políticas Públicas, puesto que no concurre una buena capacitación del personal encargado de la implementación de las Políticas, es decir, se deben buscar mecanismos para reforzar la capacidad de los servidores públicos dentro del municipio.

Asimismo, es indispensable crear esquemas eficientes de relaciones intergubernamentales que coadyuven a la descentralización de actividades gubernamentales a un nivel más óptimo

Por tanto, es necesario efectuar un esfuerzo que oriente a las Políticas de los gobiernos municipales hacia la autonomía, recursos humanos capacitados y materiales, para con ello, lograr descender el nivel de desnutrición de la población dentro de su esfera de competencia territorial, pero haciéndolo de manera no tradicional, es decir, la influencia del cambio institucional, fortalecerlo a partir de cambios jurídicos y organizacionales, que permitan la efectiva aplicación de las Políticas Públicas con una mayor participación ciudadana, promoviendo y

¹⁶²Cabrero Mendoza, Enrique, Arrollo Alejandro, Jesús, Políticas Públicas Municipales, una Agenda en Construcción, Op. Cit., p. 123.

fomentando la creación de asociaciones no gubernamentales, para proyectos colaborativos específicos, en este caso, la de abatir la desnutrición.

Tales organizaciones podrían tener atribuciones para influir en la coordinación necesaria de las dependencias y los municipios para proyectos definidos, además de que trascenderían los breves periodos de tiempo que duran los ciclos de gobierno municipal.

En suma, la implementación del gobierno federal del programa Cruzada Contra el Hambre, debe tomar en su justa medida la participación del municipio, y utilizar este programa para transformarlo en una Política Pública eficiente, y no solo usar a este nivel de gobierno como intermediario entre los distintos niveles de administración.

Por otro lado, las necesidades propias de cada comunidad, región y municipio en México son distintas, así que debería existir un diagnóstico adecuado por parte del gobierno federal, el cual puede llevarse a cabo con mayor rigor a través de municipio, puesto que es este quien, al ser integrado en su órgano de gobierno con habitantes del propio territorio, saben y conocen las necesidades y carencias de su comunidad y la posible solución.

Conjuntamente con la participación ciudadana, la Implementación de la Política Pública encargada de abatir la pobreza alimentaria se llevaría a buen puerto en tanto que la misma ciudadanía participaría para su propio beneficio y por ende, pondría el empeño necesario para su aplicación correcta, así como su observancia y auditoria.

CONCLUSIONES

Primera.- La importancia del municipio en la implementación de las Políticas Públicas, cobra especial relevancia al revisar su evolución e importancia, ya que este es el nivel de gobierno más cercano a la gente, por ello, se puede saber con mayor certeza las necesidades de la sociedad y la posible solución.

Segunda.- Las Políticas Públicas como acción del gobierno, encaminadas a la resolución de problemas sociales en un lugar focalizado, en un tiempo determinado, pueden ser más eficaces si se logran realizar a partir de un trabajo más preciso y un diagnóstico más confiable realizado a partir de escuchar a las bases sociales, no tomar decisiones a partir de un encargo burocrático hecho desde el escritorio, con números y estadísticas frías que podrían no revelar la situación real de un lugar determinado.

Tercera.- La necesidad de contar con definiciones precisas sobre Políticas Públicas, usados para su aplicación, implementación y evaluación, es de importancia radical, dado que la terminología es correspondida de los vocablos sajones, los cuales no explican en su justa medida, su uso en la forma castellana, lo que lleva a confusiones e imprecisiones a la hora de la aplicación, llevando con esto a tratar a todas las resoluciones de los problemas públicos por Políticas, teniendo una línea muy delgada entre los servicios públicos, administración pública y por supuesto las Políticas Públicas.

Cuarta.- El marco jurídico en México, relativo a las Políticas Públicas es en esencia pobre, sino que inexistente, puesto que la Constitución Política no

menciona en su articulado a las Políticas en general y mucho menos en particular, en este sentido, el artículo 26 constitucional, como referencia legal de la planeación mexicana, no contempla, ni con mucho, el término y por supuesto, tampoco su aplicación.

Quinta.- La Ley General de Planeación, por su parte, solo hace un esbozo muy escueto sobre las Políticas, citadas en el artículo 2 Fracción VIII, pero solo en función de la factibilidad de la aplicación en tanto su factibilidad cultural lo cual acota, de suyo, la aplicación de estas en los demás problemas a resolver.

Sexta.- El artículo 115 constitucional, revisa las facultades, organización y funcionamiento administrativo de los municipios, así como la autonomía hacendaria y la prestación de servicios públicos, además de la seguridad, a través de Bando de Policía y Buen Gobierno, que es determinado por el ayuntamiento. Es aquí donde comienza la importancia de implementar a partir del Bando, la aplicación y evaluación de Políticas Públicas en el municipio y vigilar su aplicación desde instrumentos que verifiquen su eficacia y eficiencia.

Séptima.- La inserción de la sociedad civil en la toma de decisiones y aplicabilidad de las Políticas Públicas coadyuvaría a ser más eficaz el proceso, puesto que, la inmediatez del surgimiento de las dificultades sociales, obliga a responder con prontitud focalizando la problemática, esto podría alcanzarse con la ayuda de la sociedad, quien es, al fin de cuentas, la receptora de los cambios institucionales que lograrían un desarrollo sustentable y sostenido dentro de su comunidad.

Octava.- En lo tocante a la alimentación en México ha tenido hasta el momento ciertas deficiencias, dado que la implementación del programa para abatirla se ha

hecho a partir de un diagnóstico elaborado desde el centralismo federal, sin tomar en cuenta la localía del problema y sin dar en su justa medida el peso específico a cada municipio, es decir, tratar de la misma manera y con generalidades todos los que pertenecen a este nivel de gobierno, sin extremar las particularidades de cada uno de ellos.

Novena.- La Política Pública encaminada a resolver el índice de desnutrición, ha tomado como base el programa implementado en Brasil, que si bien, tiene en cierta medida algunas características sociatales y gubernamentales con México (sistema de gobierno, división administrativa, etc.) estas se encuentran caminado por vías muy diferentes, puesto que el esquema de “Fame Cero” brasileño ha adoptado el tinte de política de largo plazo, dado que existe un marco normativo que lo mantiene en ese rango, además de existir un Ministerio encargado precisamente de la Política Pública alimentaria, además de contar con mecanismos bien definidos de participación de la iniciativa privada y de la sociedad civil sectorizada, encaminada a coadyuvar a llevar a buen puerto la Política. Asimismo, está bien definido su tiempo de inicio y término más allá de los periodos presidenciales.

Décima.- El caso español de Política Pública alimentaria es llevada a cabo a partir de los municipios, con la ayuda de la sociedad civil, independientemente de las consideraciones que se pudieran tomar en cuenta con base en la Unión Europea de la cual forma parte.

Décima primera.- También aquí es de destacar la importancia que guarda el basamento legal, y la evaluación, dado que desde un punto de vista legal, La Política Pública alimentaria es llevada a cabo en España desde la planeación local, en los ayuntamientos, pasando por los diferentes niveles de gobierno hasta

llegar a una altura supranacional en el parlamento europeo, encontrándose así a cargo de un Ministerio con una plataforma legal que ayuda a su implementación e importante evaluación a través de instrumentos como los “Cuadernos Blancos”, en los cuales intervienen en su elaboración y revisión tanto la sociedad civil, como la iniciativa privada, logrando con esto, mejorar las Políticas y tener una claridad más exacta de los recursos asignados a este rubro.

Décima segunda.- Tanto el ejemplo español, como el brasileño, en lo tocante a las Políticas Públicas, puede llevar a establecer en México un modelo que logre incorporar a todos los actores participantes en las políticas, con reglas claras, dependencias encargadas específicamente del problema, así como, incorporación de los municipios en la toma de decisiones, con sus propias carencias y fortalezas, no solo como intermediarios de las disposiciones tomadas desde el centro, conjuntamente con el consenso ciudadano, logrará una mejor aplicación de las Políticas para alcanzar el nivel de desarrollo que éste país puede alcanzar, por lo menos en el rubro alimentario.

Décima tercera.- Es así como, con definiciones claras, incorporación en los marcos legales, participación social, intervención de autoridades locales, así como un diagnóstico más eficaz y por supuesto evaluación de trabajos por objetivos, se puede lograr un sello característico de las Políticas Públicas.

Décima cuarta.-Por lo tanto, es pertinente pedir que existan en México, los marcos normativos que proporcionen certeza jurídica a la aplicación de las Políticas Públicas, que incorporen todas las propuestas ciudadanas y de empresas de iniciativa privada a las disposiciones del gobierno, incorporar a las Políticas desde un rango constitucional como base de la planeación democrática, logrando con

ello, el desarrollo económico y social que este país necesita, es decir, lograr el bienestar común.

BIBLIOGRAFIA.

LIBROS CITADOS.

Adame García, José Carlos, El Derecho Municipal en México, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2010.

Aguilar Villanueva, Luís F., Antología de Políticas Públicas, tercera edición, Editorial Porrúa, México, 1992.

Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2010.

Cabrero Mendoza, Enrique, Klisberg Bernardo, Arrollo Alejandro Jesús, Políticas Públicas Municipales, una Agenda en Construcción, segunda edición, CIDE, México, 2003.

Friedman, Thomas, La Tierra es Plana, Breve Historia del Mundo Globalizado, primera edición, Martínez Roca, México, 2006.

Fucito, Felipe, Sociología del Derecho, primera edición, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1993.

Garde Roca, Juan Antonio, La Evaluación de las Políticas Públicas y su Institucionalización en España, S.N.E., Ministerio de Administraciones Públicas, España, 2006.

Graziano, Da Silva, José, Fame Zero, Programa Hambre Cero; S.N.E, Ministerio do Desenvolvimento Agrario do Brasil, Brasil, 2012.

Lasalle, Ferdinand, ¿Qué es una Constitución?, décima edición, FCE, México, 2010.

López Durán, Rosalío, Sociología General y Jurídica, primera edición, IURE Editores, México, 2005.

Méndez; José Luis, (coordinador), Tapia Álvarez, Mónica, Ugalde Vicente, Vásquez Colmenares, Pedro, Los Grandes Problemas de México, primera edición, Colegio de México, México, 2010.

Méndez, José Luis, Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas, primera edición, El Colegio de México, México, 2000.

Meny, Ives, Las Políticas Públicas, primera edición. Ariel, Barcelona, 1992.

Parra Toledo, Araceli, (Coordinadora), Moreno Espinosa, Roberto, Las Políticas Públicas en México, de la Teoría a la Práctica, primera edición, UNAM, Acatlán, México 2009.

Parsons, Wayne, Políticas Públicas, primera edición, FLACSO, México, 2007.

Pérez De Los Reyes, Marco, Historia del Derecho Mexicano, primera edición, Oxford, México, 2008.

Röth Deubel, André Noel, Políticas Públicas, Formulación, Implementación, Evaluación, primera edición, Ediciones Aurora, Bogotá 2006.

Sanabria López, Juan José, Las Políticas Públicas en México, primera edición, FES Acatlán, UNAM, México, 2009.

Sartori, Giovanni, La Política, Lógica y Método en las Ciencias Sociales, cuarta edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Sojo Garza-Aldape, Eduardo, Políticas Públicas en Democracia, primera edición Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Subirats, Joan, Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, primera edición, Madrid, INAP, 1989.

Políticas Públicas en España, primera edición, Ariel, España, 2002.

Valles, Josep, Ciencia Política, una Introducción, segunda edición, Ariel, Barcelona, 2002.

LIBROS CONSULTADOS.

Aguilar Villanueva, Luís F., Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

Bardach, Eugene, Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas, primera edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Carbonel, Miguel, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 160ª. Edición, Porrúa, México, 2012.

Teoría de la Constitución, Ensayos Escogidos, segunda edición, Porrúa, México, 2002.

Carpizo, Jorge, Nuevos Estudios Constitucionales, primera edición, Porrúa, México, 2000.

Covián Andrade, Miguel, El control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado, S.N.E. Centro de Estudios de Ingeniería Política Constitucional, México, 2004.

Cibotti, Ricardo, El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, decimosexta edición, Siglo XXI Editores, México, 1992.

De la Garza Toledo, Políticas Públicas alternativas en México, La Jornada, México, 1996.

Ferrer Mcgregor, Eduardo, Ensayos sobre Derecho Procesal Constitucional, primera edición, Porrúa, México, 2004.

Fix-Zamudio, Héctor, Introducción al Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, décima edición, Porrúa, México, 2003.

Garza Mercado, Ario, Manual de investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales, primera edición, Colegio de México, México, 1998.

Gil Rendón, Raymundo, (coord.) Derecho Procesal Constitucional, primera edición Fundap, México, 2002.

Guastini, Ricardo, Estudios sobre la Interpretación Jurídica, primera edición Porrúa, UNAM, México, 2002.

Majone, Giandomenico, Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas, primera edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

Políticas Públicas, primera edición, Colegio de México, México, 2010.

Méndez, José Luis, (coordinador). Ugalde Vicente. Reforma del Estado, Democracia Participativa y Modelos de Decisión, Políticas Públicas y Sociedad, primera edición, Porrúa, México, 1996.

Méndez José Luis, (coordinador), Vásquez Colmenares, Pedro, Tapia Álvarez, Mónica, Ugalde, Vicente. Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica. México, primera edición, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

Mendoza Pérez, Juan, Políticas Públicas, Cambio Social e Institucional, S.N.E. UAM, México, 2005.

Merino, Mauricio, (coord.) Problemas, Decisiones, y Soluciones, Enfoques de Política Pública, primera edición, F.C.E. México, 2010.

Palmer Valero Ramón, Estructura Institucional del Estado, primera edición, Trotta, Madrid, 2000.

Quijano, Manuel, Políticas Públicas y Gobierno Local, S.N.E. C.N.C.P, México, 1999.

Ruíz Sánchez, Carlos, Manual para la Elaboración de Políticas Públicas, primera edición, Plaza y Valdés Editores, México, 2002.

Wuyts, M., M. Mackintosh y T. Hewitt, Development Policy and Public Action, primera edición, The Open University Press, London, 1992.

HEMEROGRAFÍA.

Recompensa, Lázaro, Camilo, S.N.E. Revista Latinoamericana, Brasil, 2000.

DICCIONARIOS.

Arévalo, Oscar, Diccionario Político, primera edición, Editorial Cartago, México, 2000.

Legislación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley de Planeación.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Plan Operativo Cruzada Contra el Hambre, SEDESOL.

Constitución Española.

Política Social, Servicios Sociales e Igualdad, Ministerio de Sanidad España.

Seguridad Alimentaria, Bases para la Confianza, España.

Constitución Política de la República Federativa del Brasil.

Programa Fame Zero, Ministerio do Desenvolvimento do Brasil.